

PROCES

TIJDSCHRIFT VOOR BERECHTING EN RECLASSERING

3 Jacqueline Bosker en
Marius van der Klei
ITB harde kern, theorie en werkelijkheid

8 Drs. Gert Jan Slump en
drs. Marije van Barlingen
(Herstel)bemiddeling - schaduw of verlichting van het
strafrecht?

13 Ludmila Volf en
Frans Joris Esmeijer
De spin in de strafrechtskluwen

22 Klaas de Graaff
Verkeerd bezorgd

25 Register 2001, de 80-ste jaargang
van Proces
Chronologisch register
Alfabetisch auteursregister
Trefwoordenregister

32 PS van een redacteur

JANUARI/FEBRUARI, 2002, NR. 1/2

02/51

COLOFON

PROCES 81e jaargang nr. 1/2
januari/februari 2002

PROCES is een tijdschrift dat in 1921 door Dr. Nico Muller werd opgericht als Maandblad voor Berechting en Reclassering. Het is bedoeld als platform voor discussie aan allen die strafrechtelijk geïnteresseerd zijn. Naast het geven van feitelijke informatie beoogt PROCES ontwikkelingen te signaleren, te stimuleren en te kritiseren. Plaatsing van een artikel houdt niet in dat de redactie het met het standpunt van de auteur eens is.

Redactie

A. de Beer, Openbaar Ministerie, A. van Bommel, gevangeniswezen, H-M. Don, reclassering, J. Knap, advocatuur, M. Moerings, penologie (voorz.), E. Pennink, Rechterlijke macht, S. van Ruller, criminologie, J. van Vliet (secr.), reclassering en forensische psychiatrie.

Redactie-adres

J. van Vliet, Händelstraat 21, 6815 CV Arnhem, tel. 026-3512745, fax 026-4454323,
e-mail: vliet.actief@consunet.nl
Aangeboden kopij op floppy 3.5 inch getypt in Word meteen uitdraai zenden aan de redactiesecretaris. Ook kan in Word via E-mail worden aangeleverd. Nadere richtlijnen kunnen van hem worden verkregen.

Uitgever

Koninklijke BDU Uitgeverij B.V.
Postbus 67, 3770 AB Barneveld
tel. 0342-494911 fax 0342-494299.

Abonnementen

Abonnementsprijs bedraagt f 125,00 = 56,86 € per jaar; studenten f 104,00 = 47,19 € per jaar mits elk jaar aangevraagd.

Lezersservice

Nieuwe abonnementen, adreswijzigingen etc. kunnen opgegeven worden aan de Koninklijke BDU Uitgeverij B.V. afd. Speciale Media Producties, Postbus 67, 3700 AB Barneveld, tel. 0342-494262.

Advertentie-exploitatie

Voor de plaatsing van advertenties kan contact worden opgenomen met de Koninklijke BDU Uitgeverij B.V. afd. Speciale Media Producties, tel. 0342-494264, fax 0342-424299.

Niets uit deze uitgave mag worden vervelvdigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de redactie.

Ten geleide...

Hoe houden we de jeugdige mensen buiten de bajes? Met deze vraag houdt het eerste artikel ons bezig. ITB of om het afkortingenjargon te vermijden Individuele Traject Begeleiding harde kern (wie verzint er zo'n naam?) moet dus het heil gaan brengen. Na de taak- en leerstraffen een alternatief om de overbezette justitiële jeugdinrichtingen te ontlasten. Heel voorzichtig wagen de auteurs zich aan een positieve voorspelling, waarbij alleen Lelystad een premature indicator is. Geen ei van Columbus klinkt het aan het eind van de bijdrage van Jacqueline Bosker en Marius van der Klei.

Al eerder besteedde PROCES aandacht aan herstelbemiddeling, een vier geleden begonnen initiatief om dader en slachtoffer met elkaar te confronteren. Nu evalueren Gert Jan Slump en Marije van Barlingen dit project dat inmiddels naast Den Haag ook in Den Bosch voet aan de grond heeft gekregen. Bij beide partijen werkt het bevrijdend, zo is uit het onderzoek gebleken.

Als kinderen dreigen te belanden in het criminele circuit staat de raad van de kindbescherming paraat om alles te doen om dat te voorkomen. Het belang van het kind staat nog steeds voorop. Een historisch overzicht door Ludmila Volf en Frans Joris Esmeijer voert ons door een veelheid aan wetten, nota's, circulaire's en besluiten. De macht van de raad blijkt volgens de auteurs groter dan de wet ooit beoogd heeft, hetgeen pleit voor een afzonderlijke jeugdreclassering.

Klaas de Graaff dook in het verleden om over een vrij ongebruikelijke wetsovertreding een artikel te schrijven. Nu ook de privatisering van overheidstaken een hot item is, betekent het doorbreken van zijn monopoliepositie bijzondere aandacht, bijvoorbeeld door brieven te bezorgen waar slechts één daartoe gemachtigd is.

Het toegezegde verslag van de studiedag "Cultureel Verweer" houdt u van ons tegood. Door omstandigheden heeft de redactie dat verschoven naar het volgende nummer. Het onderwerp blijft immers nog steeds actueel.

De redactie

ITB harde kern, theorie en werkelijkheid

Inleiding

De harde kern

Criminaliteit onder jongeren is één van die thema's waar politiek en media bijna dagelijks over berichten. Het lijkt erop dat de criminaliteit onder jongeren alleen maar stijgt, terwijl de hulpverlening daar nauwelijks een antwoord op heeft. In dit artikel lichten wij de Individuele Traject Begeleiding Harde Kern (ITB) toe, een begeleidingsvorm die perspectief biedt voor jongeren met een hardnekkig crimineel verleden.

Eerst wat cijfers. De totale criminaliteit onder jongeren lijkt over de jaren 1996 tot en met 2000 niet opzienbarend te stijgen (CBS). Het aantal jongeren dat door de politie gehoord wordt in verband met een strafrechtelijk delict stabiliseert al een aantal jaren tussen de 45.000 en 50.000. Wel baart de stijging van het aantal geweldsdelicten in de jeugdcriminaliteit zorg.

In 1999 hebben bijna 10.000 jeugdigen (12-17 jaar) zich schuldig gemaakt aan geweldsdelicten, een stijging van 50% in de jaren tussen 1995 en 1999. Tot de harde kern behoren in 1998 5.500 jongeren (96% mannen). Deze vormen gemiddeld zo'n 10% van het totale aantal jeugdige verdachten.

Bij meerderjarigen is het beeld iets anders. In de periode 1984-1994 vond een geringe daling plaats van het totale aantal gehoorde verdachten (9%). Vanaf 1994 is weer een stijging te zien. In 1999 lag het aantal verdachten ongeveer gelijk aan het aantal in 1984 (ruim 250.000). Het totale aantal geregistreerde misdrijven in 1999 bedroeg 1,3 miljoen. Onder 18- en 19-jarigen is het aantal verdachten het grootst, per 1.000 inwoners worden 33 personen verdacht van één of meer misdrijven.

In de leeftijdsgroep 18 tot 24 jaar behoort 6% van het aantal verdachten tot de veelplegers (meer dan 11 delicten).

Evaluatie

In de loop van de jaren negentig zijn ver-

schillende projecten opgezet voor de harde kern van jeugdige criminelen. In 1997 verscheen het rapport 'Kiezen voor een kans' (Kleiman en Terlouw). In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de effecten van vijf harde-kernprojecten. Hoewel de resultaten van deze projecten, in termen van recidive, niet onverdeeld positief waren, ontstond toch de indruk dat deze begeleidingsvorm nog enige kansen bood. Vooral voor jongeren die meerdere malen met justitie in aanraking waren gekomen en bovendien zwaardere delicten pleegden. Wel lijkt de opmerking gerechtvaardigd dat de kans op recidive minder wordt naarmate eerder, op jongere leeftijd, begonnen wordt met de begeleiding en niet pas nadat hun criminele activiteiten tot de categorie zware delicten zijn gaan behoren. Driekwart van de jongeren in de geëvalueerde projecten was al eerder veroordeeld, waarvan tweederde tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Hoewel niet onverdeeld succesvol heeft deze evaluatie toch een belangrijke aanzet gegeven om de ITB maatregel verder uit te werken voor de doelgroep van 12 tot 24 jaar. Hiervoor werd in 1998 de werkgroep 'implementatie harde-kern aanpak' geformeerd, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en uitvoeringsorganisaties (Raad voor de Kinderbescherming, SRN, Vedio², OM en rechtelijke macht). Mei 1999 presenteerde de landelijke werkgroep haar eindrapport. Hierin wordt de ITB methode beschreven en gekoppeld aan de juridische mogelijkheden om hem uit te voeren. Hoewel het ministerie van Justitie er de voorkeur aan geeft de ITB bij vonnis op te leggen, wordt ITB als schorsingsvoorwaarde nadrukkelijk mogelijk gemaakt.

De kern van de ITB Harde Kern begeleiding vormt een individueel traject dat toegesneden is op de behoefte van de jongeren. Dit traject kent bovendien een aanmerkelijk intensievere begeleiding door de (jeugd)reclassering dan de reguliere begeleidingsvarianten.

Op basis van haar bevindingen beveelt de werkgroep aan de ITB landelijk in te voeren voor de leeftijdsgroep 12 tot 24 jaar.

Nadat het rapport van de werkgroep een adviseringsronde heeft ondergaan, waarbij in beginsel een breed draagvlak aanwezig

lijkt voor de ITB methode, besluit de minister van Justitie tot landelijke invoering. Een werkgroep met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, SRN, Raad voor de Kinderbescherming en Vedio krijgt de opdracht de landelijk implementatie te ondersteunen en te monitoren. Daartoe worden onder andere een methodische beschrijving van de aanpak en een scholingstraject ontwikkeld.

In mei 2000 wordt door de Transfergroep Rotterdam de methodische beschrijving van de ITB aangeboden aan de uitvoerende organisatie in een landelijke studiedag.

2. Hoe werkt het?

2.1. Kenmerken van de aanpak

Intensief

ITB voor de harde kern is een vorm van intensieve individuele trajectbegeleiding. Voor minderjarigen duurt het traject een half jaar, voor meerderjarigen een jaar. Zeker in het begin van het traject heeft de jongere meer keren per week persoonlijk contact met zijn vaste begeleider. Deze maakt met de jongere een weekschema waarin van dag tot dag en van uur tot uur is vastgelegd wat de jongere doet. Die activiteiten kunnen uiteen lopen van werk of school tot het volgen van een training sociale vaardigheden, sporten of op bezoek gaan bij familie of vrienden. Op de momenten dat geen activiteit ingepland staat wordt de jongere geacht thuis te zijn.

In de loop van het traject, en op voorwaarde dat het goed gaat en de jongere laat zien dat hij zich aan de afspraken kan houden, kan de vaste begeleider de teugels iets laten vieren. Het persoonlijk contact kan iets minder frequent worden, al is voor het hele traject een minimum gesteld van twee contacten per week. Daarnaast kunnen in het weekschema vrije momenten worden ingebouwd: uren waarop de jongere vrij staat te doen wat hij wil.

Op maat

Voor elke jongere wordt een individueel traject uitgezet, afgestemd op zijn problematiek. Bij aanvang van het traject worden de problematiek van de jongere en de oorza(a)k(en) van zijn delictgedrag in kaart gebracht. Doel is de jongere zodanig te begeleiden dat het delictgedrag stopt. De begeleiding zal zich daarom vooral daarop

1. Jacqueline Bosker is beleidsmedewerker Stichting Reclassering Nederland en Marius van der Klei beleidsmedewerker Vedio

concentreren. Op basis van de gestelde diagnose wordt een plan van aanpak gemaakt waarin de leerdoelen van de jongere benoemd worden. Verder wordt uitgewerkt op welke manier hij daarmee aan de slag zal gaan. Bovendien worden een aantal voorwaarden genoemd waaraan de jongere zich gedurende het hele traject moet houden. Dat kan bijvoorbeeld zijn: niet meer blowen, geen contact meer met vrienden die een negatieve invloed op hem hebben, een sociale vaardigheidstraining volgen, etc. De jongere en vaste begeleider ondertekenen dit plan van aanpak. Daarmee leggen ze beide vast dat ze zich aan de gemaakte afspraken zullen houden. Dit is van belang omdat daar in de loop van de begeleiding op teruggegrepen kan worden. De leerdoelen kunnen op verschillende manieren aangepakt worden. Voor sommige doelen bestaan trainingen van (jeugd)reclassering of hulpverleningsinstellingen. Andere doelen komen vooral in de gesprekken met de vaste begeleider aan de orde. Steeds worden kleine stapjes gezet die geoefend kunnen worden in de praktijk, waarna ze weer besproken worden met de begeleider.

Begeleiding

Elke jongere krijgt een vaste begeleider toegewezen die hem gedurende het hele traject begeleidt. Daarnaast onderhoudt de vaste begeleider contact met allerlei personen en instellingen die een rol spelen in het traject dat de jongere volgt: ouders, familie, vrienden, school, werkgever, sociale dienst, trainer in een bepaalde cursus of trainer van de sportclub. Zij vormen een netwerk rond de jongere dat ingezet kan worden om hem te ondersteunen zijn doelen te bereiken. Een deel van deze mensen of instellingen kan bovendien ook na het ITB-traject deze rol blijven vervullen: toezicht houden, coachen en zo nodig ingrijpen als de jongere weer dreigt terug te vallen in zijn oude probleemgedrag. Een andere taak van de vaste begeleider is het ingrijpen als het traject belemmerd dreigt te worden. De vaste begeleider is als het ware de regisseur van het ITB-traject die alle touwtjes in handen houdt.

De houding van de vaste begeleider is directief, confronterend, outreaching en ondersteunend. Omdat de harde kern een moeilijke doelgroep is om mee te werken, worden de vaste begeleiders ondersteund door een werkbegeleider en gedragsdeskundige. Periodiek worden intervisiebijeenkomsten georganiseerd.

Een belangrijk kenmerk van de ITB voor de harde kern is een intensieve vorm van **toezicht**. Het toezicht dient een tweeledig doel. Omdat de ITB een alternatief is voor detentie, heeft toezicht allereerst een bescher-

mende functie naar de maatschappij. Voorkomen moet worden dat de jongere opnieuw delicten gaat plegen omdat hij nog steeds "op vrije voeten" is. Daarnaast heeft toezicht een belangrijke functie in het leertraject van de jongere. Toezicht richt zich op de geformuleerde algemene en bijzondere voorwaarden en op de concrete afspraken die daarover met de jongere zijn gemaakt. Het is van belang te weten of de jongere zich daaraan houdt, en hem daarop aan te spreken. Door de jongere hierop te controleren wordt hem duidelijk gemaakt dat deze afspraken serieus genomen worden. Hij leert zich aan afspraken te houden, grenzen te accepteren en verantwoordelijkheid te nemen. Overtreding van de voorwaarden of afspraken kan verschillende consequenties hebben, afhankelijk van de ernst van de overtreding en de voortgang van het traject als geheel. Een overtreding kan opgepakt worden als een leermoment, of leiden tot een officiële waarschuwing. Bij een tweede officiële waarschuwing wordt het traject stopgezet.

Toezicht houden kan op verschillende manieren:

- Aan de jongere zelf vragen of hij bepaalde afspraken is nagekomen. Dit is een vorm van toezicht die een bepaalde vertrouwensband vraagt en daarom vooral aan het einde van het traject gebruikt kan worden.
- Op onverwachte momenten door een bezoek of telefonische controle of de jongere zich bevindt op de afgesproken plaats.
- In het netwerk rond de jongere informeren of hij zich aan de afspraken houdt: komt hij op de afgesproken tijden, wat is zijn houding tijdens de activiteit, hoe staat het met zijn leerdoelen in die concrete activiteit.
- Aan mensen in het netwerk rond de jongere vragen direct contact op te nemen als de jongere zich niet aan de afspraken houdt.
- Urinecontroles als met de jongere is afgesproken dat hij geen alcohol of (soft)drugs mag gebruiken.
- Controles door de politie. De politie kan periodiek op huisbezoek gaan. In sommige arrondissementen gebeurt dat vooral 's nachts of in het weekend. Daarnaast kan de politie een oogje houden op bepaalde risicoplekken.

2.2. Voor welke jongeren?

Selectiecriteria

Er is een viertal selectiecriteria die in eerste instantie bepalen of een jongere geschikt is voor de ITB harde kern.

1. De ITB harde kern is geschikt voor jongeren die regelmatig met Justitie in aanra-

king zijn gekomen en steeds ernstiger delicten plegen. Lichtere vormen van straf en begeleiding hebben niet geholpen. Gezien de duur van het traject is het nodig dat de jongere wordt opgepakt voor een zodanig ernstig delict dat daar een intensief begeleidingstraject van zes of twaalf maanden voor opgelegd kan worden. Indicatief moet het daarbij gaan om een delict waarvoor een gevangenisstraf van zo'n drie of zes maanden staat.

2. De jongeren zijn minimaal gemotiveerd voor begeleiding. Vaak is de enige motivatie bij de start dat men een gevangenisstraf wil ontlopen. Voor jongeren die meer dan een minimale motivatie hebben zijn andere aanpakken meer geschikt en zal de directieve en controlerende aanpak van de ITB harde kern mogelijk averechts werken. Een jongere die gemotiveerd is, zal zich bij een dergelijke aanpak niet serieus genomen voelen.

3. Het gaat om jongeren die op meerdere leefgebieden problematisch gedrag vertonen, waarbij de problemen niet op één duidelijke oorzaak terug te voeren zijn. Als er sprake is van één probleem dat de oorzaak lijkt te zijn voor het delictgedrag, moet de hulpverlening zich daarop richten. Ook dan zal meestal een andere vorm van hulpverlening meer geschikt zijn.

4. Ten slotte moeten de jongeren in staat zijn om de ITB-aanpak te ondergaan. Ze moeten bijvoorbeeld in staat zijn om afspraken te begrijpen, te onthouden en uit te voeren. Uiteraard is het de taak van de vaste begeleider om de afspraken op te knippen in voor de jongere behapbare brokken en begrijpelijke taal. Echter, voor jongeren met ernstige psychiatrische problemen of verslaving, of jongeren die vanwege een zwakke begaafdheid niet in staat zijn om te begrijpen wat er van hen wordt verwacht, zal de ITB harde kern niet geschikt zijn.

Kenmerken

Als we dieper op de doelgroep inzoomen blijkt een aantal kenmerken karakteristiek te zijn voor de doelgroep en van invloed te zijn op de wijze waarop deze benaderd moet worden (Krethig & Menger, 2001).

1. **Calulerend delictgedrag:** De jongeren plegen heel bewust delicten. Ze wegen de voor- en nadelen tegen elkaar af en komen tot de conclusie dat het plegen van delicten hen meer oplevert dan een alternatieve levensstijl. Dit calulerende gedrag wordt in de begeleiding gebruikt. Al bij start wordt aan de jongeren de keuze gelaten tussen de ITB harde kern en detentie. Dit levert een extrinsieke motivatie op voor deelname aan de ITB harde kern. Ze hebben echter wel gekozen voor de ITB en vanuit die situatie kan verder gewerkt worden. Vervolgens kan in het traject gezocht worden naar bron-

nen van motivatie, wensen die de jongere heeft. Door daaraan te werken ontstaat een positief alternatief voor delictgedrag. Vaak komt calculerend gedrag voort uit een gebrek aan vertrouwen in zichzelf en anderen. Het is daarom van belang om als begeleider betrouwbaar te zijn, door beloften na te komen en geen loze dreigementen te uiten.

2. Dwingen als gedragspatroon: De jongeren hebben geleerd dat dwingen de manier is om dingen voor elkaar te krijgen. Die houding zullen ze ook tegen de begeleider aannemen: "Jij moet het voor mij regelen". De jongeren zijn gewend dat zij degene zijn die dwingen en zullen vaak moeite hebben met de dwang die in het begeleidingstraject op hen uitgeoefend wordt. Voor de begeleider betekent dit dat de gemaakte afspraken centraal moeten staan, die zijn immers gezamenlijk tot stand gekomen. Door daar op een zakelijke manier mee om te gaan hoeft de begeleider zelf niet te gaan dwingen, wat waarschijnlijk slechts weerstand zal oproepen. Daarbij maakt dit kenmerk duidelijk dat jongeren erg veel moeite hebben met het zich houden aan afspraken. Zij zijn immers tot nu toe degene geweest die bepaalde wat er gebeurde. Afspraken nakomen is voor hen een leerproces.

3. Onwil en onmacht: De jongeren zijn minimaal gemotiveerd en hebben vaak niet de competenties om bepaalde doelen te realiseren of zijn niet in staat hun competenties op een goede manier in te zetten. De begeleider zal in eerste instantie vooral gaan werken aan het vergroten van competenties, op een bijna instruerende werkwijze. Heldere doelen formuleren, kleine stapjes zetten en feedback geven in de vorm van (verbaal) belonen of straffen. Als de competentie groeit, zal ook de motivatie groeien.

4. Stagnaties bij algemene ontwikkelingstaken: Zoals bij 3 reeds gezegd ontbreekt het de jongeren vaak aan voldoende competenties om de ontwikkelingstaken waar ze voor staan te vervullen. In het traject moeten jongeren daarom de vaardigheden aanleren om met die ontwikkelingstaken om te gaan. Bij ontwikkelingstaken kan gedacht worden aan: kennis en vaardigheden opdoen om een beroep te kunnen uitoefenen, zoeken of creëren van een plek waar je goed kunt wonen en omgaan met je huisgenoten, accepteren dat instanties en personen boven je gesteld zijn, etc (zie Slot, 1999).

2.3. Begeleiding in een justitieel kader

De ITB harde kern wordt altijd uitgevoerd in een justitieel kader. Het is een sanctie, een justitiële reactie op delictgedrag. Als de jongere niet meewerkt volgt alsnog detentie. Die stok achter de deur is nodig om jon-

geren uiteindelijk te motiveren om aan het traject te beginnen, en niet tussentijds af te haken. In de praktijk de blijken de jongeren vaak enkele maanden nodig te hebben voor ze echt (intrinsiek) kiezen voor de ITB harde kern, vanuit de ervaring dat het hen ook iets oplevert.

De ITB harde kern kan uitgevoerd worden in twee juridische kaders: als een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf (vonnisvariant), of als een bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis (schorsingsvariant). Vanuit juridisch oogpunt verdient de vonnisvariant de voorkeur. Het betreft immers een langdurig en intensief begeleidingstraject, met een dwingend en controlerend karakter, als alternatief voor detentie. De rechtspositie van de jongere is meer gewaarborgd als een dergelijk traject door een vonnis door de rechter wordt opgelegd na het vaststellen van zijn schuld. Bovendien biedt de vonnisvariant meer mogelijkheden voor het opleggen van bijzondere voorwaarden.

Vanuit het oogpunt van (jeugd)reclasseringsbegeleiding heeft deze variant echter een groot nadeel. De periode tussen oppakken en vonnis is vaak lang, die kan oplopen tot zo'n negen maanden. De aanpak is echter gediend bij een snel ingrijpen. Een strafrechtelijke reactie die volgt direct na het oppakken voor een delict, heeft een aanzienlijk groter leereffect. Daarom wordt in de praktijk vaak gestart in de schorsingsvariant. Het nadeel van deze variant is dat geen programma's of activiteiten onderdeel van het traject mogen uitmaken die ook een taakstraf zijn. Het is immers niet toegestaan een hoofdstraf als bijzondere voorwaarde bij schorsing op te leggen. Hierdoor vallen een aantal programma's en activiteiten af die vaak juist in het begin van een ITB-traject gebruikt worden. Te denken valt aan een training sociale vaardigheden of agressiebeheersing, of enkele weken meelopen met een werkmeester in een werkstraffenproject. Vooralsnog lijkt dit dilemma niet oplosbaar omdat het toepassen van snelrecht wegens capaciteitsproblemen niet binnen de mogelijkheden ligt.

3. Aandachtspunten bij de invoering

De ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan bij de landelijke implementatie worden hier kort beschreven. Uiteraard zijn er lokaal grote verschillen. Toch zijn er een aantal succes- en faalfactoren te benoemen die algemeen geldend lijken te zijn.

Samenwerking in de keten

Taken afstemmen

Een van de voorwaarden om de ITB harde

kern aanpak te doen slagen is een goede samenwerking met ketenpartners. Veelal is het de (jeugd)reclassering die het initiatief neemt tot het implementeren van de aanpak. Essentieel is dan het opbouwen van een goede samenwerkingsrelatie met politie en OM. Waar dit niet lukt, wordt vaak onvoldoende instroom gegenereerd. Een aandachtfunctionaris ITB bij zowel politie als OM blijkt in de praktijk goed te werken. Deze functionaris kan een brugfunctie vervullen en in de eigen organisatie als ambassadeur optreden.

Politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming en (jeugd)reclassering spreken gezamenlijk een systeem af om daders te herkennen als potentiële klanten voor de ITB harde kern. Vervolgens is het de taak voor de politie om te signaleren dat een jongere die op deze lijst staat is opgepakt. Daarnaast heeft de politie tijdens het ITB traject een controlerende taak. De politie moet dus goed op de hoogte zijn van de concrete afspraken die met de jongere gemaakt zijn. Het OM is verantwoordelijk voor de juridische aspecten van de ITB-aanpak. Het beoordeelt of de ernst van het delict waarvoor een jongere vastzit recht doet aan het opleggen van ITB harde kern. Als een jongere kiest voor de ITB zorgt het OM voor de justitiële afhandeling daarvan. Voorts zal het OM besluiten over de voortgang van het traject in het geval de opgelegde voorwaarden worden overtreden, door het geven van een officiële waarschuwing of het stopzetten van het traject waarna alsnog detentie volgt.

Voor minderjarigen speelt de Raad voor de Kinderbescherming een belangrijke rol tijdens de instroomfase: signaleren potentiële ITB-klant, eerste indicatiestelling, doorverwijzen naar jeugdreclassering.

In toenemende mate werken jeugdreclassering en volwassenenreclassering samen in de ITB harde kern. Dit loopt uiteen van afstemming op hoofdlijnen tot het oprichten van een gezamenlijk ITB-team. Daarnaast wordt zo veel mogelijk de scholing van reclasseringswerkers gezamenlijk opgepakt. Het voordeel hiervan is dat de kunstmatige scheiding tussen meerderjarigen en minderjarigen, die door het strafrecht wordt gelegd maar in de praktijk uiteraard niet bestaat, opgeheven wordt. In kleinere gemeenten kan samenwerking bovendien noodzakelijk zijn om een voldoende omvangrijk ITB-team samen te stellen. De ITB is een traject dat 24 uur per dag en 7 dagen per week doorgaat. Vaste begeleiders werken daarom ook buiten kantooruren. Een groter team biedt dan voordelen.

In een aantal arrondissementen spelen gemeenten een belangrijke rol in het initiëren van de ITB-aanpak, en het komen tot

een goede afstemming in de keten. Implementatie van de ITB harde kern kan onderdeel uitmaken van een gemeentelijk veiligheidsbeleid. Een bijkomend voordeel kan zijn dat lijnen naar verschillende gemeentelijke instellingen die hun medewerking moeten verlenen aan de ITB harde kern, korter worden. Te denken valt daarbij aan sociale diensten, woninghuisvesting, hulpverleningsinstellingen etc.

Verantwoordelijkheid nemen

Behalve samenwerking moeten de ketenpartners ook bereid zijn medeverantwoordelijkheid te dragen voor de uitvoering. Medeverantwoordelijkheid dragen betekent immers ook daadwerkelijke inspanningen leveren en aangesproken kunnen worden op noodzakelijke organisatiebijdragen. De bereidheid dus om het gehele traject, van selectie tot afsluiting, te ondersteunen. Bereidheid ook om in de eigen organisatie bureaucratische belemmeringen te omzeilen wanneer een succesvolle aanpak dit vereist.

Echte samenwerking in de keten blijkt dan geen sinecure te zijn.

Zijn de justitiepartners in de keten enthousiast over de mogelijkheden van ITB, over de verantwoordelijkheid voor de invoering ervan en de toestroom van jongeren in de ITB trajecten is vaak minder eensgezindheid? Misschien niet altijd openlijk, maar binnenskamers blijken organisatiebelangen wel degelijk een rol te spelen. Vragen als wie verantwoordelijk is voor de instroom, welke vorm van bereikbaarheid en beschikbaarheid wordt geboden, welke inzet van de politie mag worden verwacht, spelen hierbij een rol. Dan blijkt het niet altijd goed uit te pakken dat de uitvoerende organisaties primair verantwoordelijk zijn voor de invoering van de ITB. 'Toeleveranciers' die zich niet volledig medeverantwoordelijk tonen voor de invoering kunnen geneigd zijn de ITB als het nieuwe 'speeltje' van de (jeugd)reclassering te zien. Een enthousiasme opstelling verdwijnt dan op het moment dat er daadwerkelijk afspraken gemaakt moeten worden.

Inschatting mogelijke klanten

De verwachting over de omvang van de potentiële doelgroep is vooraf vaak hoog. Bij OM en politie circuleren regelmatig lijsten met de top 25 of 100 van veelplegers en/of harde kernen. OM en politie zien graag dat deze jongeren onder een ITB maatregel begeleid gaan worden. De praktijk leert echter dat slechts een beperkt deel van deze jongeren ook daadwerkelijk instroomt. Ten eerste omdat een jongere daarvoor daadwerkelijk opgepakt moet worden voor een gepleegd delict. Tevens komt het regelmatig voor dat potentiële

'klanten' wel opnieuw een proces verbaal krijgen, maar dat het delict niet ITB waardig is (een detentiestraf van minimaal drie of zes maanden). Ten derde wordt aan de jongeren de keuze voorgelegd tussen ITB en detentie. Niet allemaal kiezen ze voor de ITB.

De groep die niet instroomt kan uiteraard op termijn alsnog aan de ITB deelnemen. Op korte termijn echter laat het verschil tussen het aantal potentiële klanten en de daadwerkelijke instroom vaak een groot verschil zien, wat tot frustraties kan leiden bij zowel de (jeugd)reclassering als bij OM en politie. In sommige arrondissementen worden delicten van jongeren samengevoegd, waardoor alsnog aan de instroomcriteria van ITB wordt voldaan.

Ondersteuning door politie

De ITB aanpak kan eigenlijk alleen succesvol draaien indien ook de politie haar volledige medewerking verleent. Zij heeft een belangrijke taak in het ondersteunen van de ITB maatregel. Deze taak bevat controle buiten kantooruren en signalering (bijvoorbeeld aanwezig zijn op risicovolle locaties). Dit laatste zal veelal gaan via de wijkagent. Er zijn regio's (bijv. Utrecht) waar de wijkagent een afschrift heeft van de afspraken die in het kader van de ITB met de betreffende jongere gemaakt zijn. In het geval van Utrecht gaat dit zelfs gepaard met een foto van de jongere. De wijkagent informeert de ITB begeleider indien de jongere zich op plaatsen begeeft waar hij niet geacht wordt te komen, of op tijden die hem verboden zijn.

Een dergelijke taak wordt niet door elk politiecorps opgepakt. Sommige corpsen vinden zo'n controle en signaleringstaak niet tot hun werkzaamheden behoren of stellen andere prioriteiten. In grote steden wordt deze taak bovendien bemoeilijkt omdat het om een grote groep jongeren gaat die hun leefgebied over de gehele stad hebben. Toch is samenwerking met de politie (wijkagent) een belangrijke voorwaarde om de ITB succesvol uit te kunnen voeren.

Dat de opvatting van de politie in positieve zin kan veranderen leert ons de praktijk in Lelystad, waar veel agenten in eerste instantie weinig enthousiasme toonde voor de ITB. Nadat bleek dat de samenwerkende organisaties daadwerkelijk hun afspraken waar konden maken en ook effecten zichtbaar werden, ging de politie steeds actiever deelnemen aan de ITB werkwijze.

Aanlooptijd implementatie

De politiek en soms ook de partners in het netwerk hebben vaak hoge verwachtingen van nieuwe maatregelen ter bestrijding van criminaliteit. Verwachtingen die zich vooral richten op een veronderstelde terugloop van de criminaliteit. Op zichzelf is deze ver-

wachting niet altijd onterecht. Er wordt immers een hoop geld en energie gestoken in pogingen de criminaliteit en overlast van jongeren terug te brengen. Daarbij vergeet men dat initiatieven als ITB een lange aanlooptijd nodig hebben, willen ze daadwerkelijk enig effect hebben. Deze lange aanlooperperiode zit in de al eerder genoemde tijd die nodig is om de keten vertrouwd te laten worden met de aanpak, de soms moeizame inspanningen om de bureaucratische obstakels in de samenwerking te overwinnen, maar ook in de ontwikkeling van de aanpak zelf.

Organisatie van de strafrechtketen

Het uitvoeringsveld is nog steeds een lapendeaken van organisaties die zich op het terrein van uitvoeringsactiviteiten op justitie-terrein begeven. In de jeugdreclassering zijn bijv. al drie organisaties primair verantwoordelijk (Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering van de (gezins)voogdij-instellingen en de reclassering). Daarnaast zijn er nog vele zorgaanbieders die programma's aanbieden voor de doelgroep van de ITB en is de keten van justitieorganisaties breed. Vooral de grotere steden kennen bovendien verschillende gemeentelijke projecten die in het kader van veiligheidsbeleid opgestart zijn.

Tenslotte kent het strafrecht ook nog veel andere varianten in de afdoening van delicten waarvan de samenhang niet altijd voldoende duidelijk is. Actueel speelt dit met de invoering van de Scholings en Trainings Programma's (STP). Door deze mogelijkheid als schorsingsvoorwaarde aan te bieden dreigt het voor menig officier van justitie en (jeugd)reclasseringswerker onduidelijk te worden wanneer welke modaliteit ingezet moet worden. Bovendien kijkt men zelden naar de effectiviteit van (nieuwe) modaliteiten. In het jeugdstrafrecht speelt ook nog eens de schijnbaar geringe status die de jeugdofficier heeft. Veel wisselingen zijn het gevolg, vaak aangeduid met het eufemisme roulatie. Op deze wijze is het lastig om een afdoeningpraktijk (jurisprudentie) op te bouwen.

Mogelijk kunnen initiatieven als justitie in de buurt (JIB) en frontoffice een deel van deze bezwaren wegnemen. De eerste ervaringen hiermee laten zien dat de lijnen tussen de organisaties korter worden en ook de gemeenten een actievere rol toegedeeld krijgen.

4. Meerwaarde van de ITB methode

De meerwaarde van de ITB harde kern kan uitgedrukt worden in twee grootheden: in hoeverre is de aanpak efficiënt en in hoeverre is deze effectief in de zin van recidive-vermindering. In beide gevallen kan

daarvoor de ITB harde kern afgezet worden tegen detentie. Immers, de ITB komt in de plaats van een gevangenisstraf van zo'n drie tot zes maanden.

Efficiënt

Voor (jeugd)reclasseringsbegrippen is de ITB harde kern een relatief dure aanpak. De begeleiding is veel intensiever dan de gemiddelde reclasseringsbegeleiding. Zetten we dit echter af tegen de kosten van detentie, het alternatief voor ITB harde kern, dan blijkt de ITB aanzienlijk goedkoper.

Effectief

Over de effectiviteit van de ITB harde kern zijn voorsnog maar beperkt cijfers beschikbaar. Het al eerder genoemde onderzoek van Kleiman en Terlouw geeft met betrekking tot de recidivecijfers wellicht een wat somber beeld. Veel jongeren in de onderzochte projecten bleken toch weer terug te vallen in crimineel gedrag. Toch is de verwachting dat de nu ontwikkelde methode effectiever is. Enerzijds omdat de doelgroep duidelijker afgebakend is, en anderzijds omdat de ITB al in het jeugdstrafrecht (dus op jongere leeftijd) ingezet kan worden.

Illustratief lijken de eerste resultaten van een ITB-project in Lelystad. Een grote meerderheid van de jongeren die instromen blijken het traject met succes af te ronden en niet terug te vallen in crimineel gedrag. Hoewel nog prematuur lijkt dit een hoopvolle ontwikkeling. Zeker als we dit resultaat afzetten tegen de effecten van detentie. Voorsnog blijkt uit onderzoek dat de effectiviteit van detentie in termen van vermindering van recidive erg laag is, en dat sancties die uitgevoerd worden in de directe leefomgeving van mensen veel effectiever zijn.

Het ministerie van Justitie is voornemens een wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de ITB harde kern, waarbij onder andere de effectiviteit onderzocht zal worden.

Het ei van Columbus?

Worden de kosten en baten tegen elkaar afgezet dan verdient het aanbeveling deze aanpak zo snel mogelijk landelijk neer te zetten. Het is goedkoper dan detentie en lijkt meer resultaat op te leveren.

De ITB is niet het ei van Columbus. Wel is het een veelbelovende aanpak voor een doelgroep die veel maatschappelijke overlast veroorzaakt. Niet voor niets heeft de minister van Justitie besloten deze aanpak in het hele land te willen implementeren. Voor minderjarigen is men daar een flink eind mee op weg. Voor meerderjarigen zijn voorlopig onvoldoende middelen beschik-

baar om de aanpak landelijk te implementeren, waardoor de ITB harde kern voor meerderjarigen voorsnog slechts in enkele arrondissementen beschikbaar is.

Wel zal er veel tijd en energie moeten worden gestoken in de implementatie. De eerder genoemde praktijkervaringen laten zien dat de randvoorwaarden om tot een succesvolle aanpak te komen niet in een handomdraai te realiseren zijn.

Literatuur:

- Slot, N.W. *Competentievergroting bij straf, behandeling en preventie*. In: Collot-d'Escury-Koenings, A., A. van der Linden, t. Snaterse (red.). *Van preventie tot straf. Naar meer sociale vaardigheden bij jongeren*. Lisse: Swets en Zeitlinger, 1999.
- Krechtig, L. & A. Menger. *Intensieve begeleiding van de harde kern. Een beschrijving van de aanpak*. Den Haag: Ministerie van justitie, directie preventie, jeugd en sanctiebeleid, 2001.
- Kleiman, W.M. & G.J. Terlouw. *Kiezen voor een kans. Evaluatie van harde-kernprojecten*. Ministerie van Justitie, WODC, november 1997.

Noten

2. Vertegenwoordiger van de jeugdreclassering van de (gezins)voogdij-instellingen

(Herstel)bemiddeling - schaduw of verlichting van het strafrecht?

1. Inleiding

"Een ontmoeting tussen twee mensen kan uitlopen op een conflict. Dit conflict kan een delict zijn als ook de rechtsorde met het conflict geschaad wordt. Beide partijen kunnen een dergelijke ontmoeting niet zomaar wegpoetsen, al zouden zij dat willen: het slachtoffer om niet meer aan de pijnlijke situatie herinnerd te worden, de dader die zoveel mogelijk schuldgevoelens wil verdringen. Wil de traumatische ontmoeting voor beiden geen negatieve gevolgen voor de toekomst hebben, dan zullen dader en slachtoffer tot een ander-soortige ontmoeting moeten zien te komen. Een ontmoeting in de vorm van ont-moeten: een niet meer moeten, een elkaar loslaten, of een samenkomen en tot (wederzijds) grip raken".

Deze woorden zijn afkomstig van Josée Frijns, een van de medewerkers van het project Herstelbemiddeling. De woorden geven helder en kernachtig weer wat bij conflict-beslechting in het kader van het strafrecht centraal staat: een conflict met meerdere belangen en optieken.

Het project Herstelbemiddeling is in augustus 1997 gestart in Den Haag op initiatief van Slachtofferhulp Nederland en Reclassering Nederland. Het Ministerie van Justitie financierde en financiert dit project. Inmiddels is vorig jaar in Den Bosch een tweede project gestart. Beide projecten in Den Haag en Den Bosch zijn aan elkaar gelinkt.

Herstelbemiddeling is kort gezegd het met elkaar in gesprek brengen van dader en slachtoffer op zo'n manier dat het bijdraagt aan schuld- en leedverwerking van het delict dat dader en slachtoffer met elkaar in contact bracht. Het project schept hiervoor de randvoorwaarden door het contact te leggen, een inschatting te maken van afstem-

ming tussen leedverwerking bij het slachtoffer en schuldbesef- en verwerking bij de dader, en de faciliteiten te bieden voor een ontmoeting. De emotionele winst voor dader en slachtoffer staat centraal. Deelname is vrijwillig en er is, in onderscheid met veel andere projecten en initiatieven op het terrein van bemiddeling en onderhandeling, geen strafrechtelijke stok achter de deur.

Het project Herstelbemiddeling staat niet op zichzelf en is ontstaan in een tijd waarin de roep om meer aandacht voor slachtoffers van delicten steeds luider werd gehoord. Daarnaast speelt een rol dat de afgelopen jaren driftig is en wordt gezocht naar vormen van conflictbeslechting binnen het strafrecht. Dergelijke initiatieven worden wel, samen met allerlei vernieuwingen binnen en in de marge van het strafrecht die de positie van slachtoffers in (en om) het strafrecht verbeteren, geschaard onder de term Restorative Justice.

Deze zoektocht is niet nieuw: reeds in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw riepen critici van het strafrecht om strafrechtelijke hervormingen onder meer door dader en slachtoffer meer centraal te stellen bij de afdoening van strafrechtelijke conflicten. Ook, en misschien nog wel meer, in het buitenland was kritiek te vernemen op het strafrecht. Zo zijn in de Verenigde Staten vooral religieuze groepen (Mennonieten en Quakers) in beweging gekomen, deels uit wroeging over hun betrokkenheid bij het ontstaan van het VS-strafrecht en het daaraan gekoppelde gevangenisstelsel. Een en ander heeft in de Verenigde Staten onder meer geleid tot een wijd verbreid netwerk van Victim-Offender Mediation Projects (VOMP's). Ook is toen het begrip Restorative Justice geïntroduceerd.

Voordat wij ingaan op enkele bevindingen uit de tussenevaluatie herstelbemiddeling en de positie en mogelijkheden van andere vormen van conflictbeslechting willen we eerst stilstaan bij het begrip Restorative Justice.

2. Restorative Justice

Voor zover wij kunnen nagaan duikt het begrip Restorative Justice voor het eerst op in de Verenigde Staten. Zo geeft het Presbyterian Criminal Justice Program

sinds 1990 een discussiepaper uit onder de titel: 'Restorative Justice: toward nonviolence'. Daarin wordt duidelijk dat het begrip aanvankelijk een religieuze lading heeft.

Waar in de praktijk wordt gezocht naar mogelijkheden om Restorative Justice vorm te geven hanteert men vaak een driedeling in 'hurts', 'needs' en 'new responses' waarbij als uitgangspunt geldt dat zowel slachtoffer, dader als de gemeenschap tegemoet gekomen dienen te worden. Het uiteindelijke streven van Restorative Justice is gericht op herstel voor het slachtoffer, voor de dader en voor de gemeenschap.

Het voert te ver om daar uitgebreid op in te gaan in dit artikel; toch is het van belang te benadrukken dat de VS waar Restorative Justice op deze wijze tot bloei is gekomen een ietwat andere strafrechtelijke praktijk te zien geeft dan Nederland. Veel van wat hier reeds gangbaar strafrechtelijk beleid is (HALT, leer- en werkstraffen en dergelijke, schadebemiddeling) krijgt in de VS (soms onder de noemer van vernieuwing) vooral projectmatig vorm. Bijzonder is echter ook dat, zeker waar het gaat om het particulier initiatief, vele verschillende initiatieven (bijvoorbeeld victim offender mediation, werkproject ex-gedetineerden, opvang familieleden van gedetineerden, victim assistance) die kunnen worden geschaard onder Restorative Justice onder een dak c.q. binnen één organisatie te vinden zijn.

Restorative Justice baseert zich onder meer op de ideeën van Howard Zehr. Op basis van een aantal uitgangspunten die Zehr noemt kan Retributive naast of tegenover Restorative Justice worden geplaatst. De lijst met uitgangspunten kan dienen als basis voor een discussie over de vraag wat onder Restorative Justice dient te worden verstaan¹.

Sinds 2001 kent ons land een Forum voor Herstelrecht. Het forum heeft onder meer stem gekregen door de uitgave van het Tijdschrift voor Herstelrecht. In het redactioneel van het eerste nummer van het Tijdschrift voor Herstelrecht (april 2001) staat te lezen dat Herstelrecht de in ons land in gebruik geraakte vertaling is van Restorative Justice. De term staat volgens het tijdschrift

"(...)voor een internationaal sterk groeiende beweging die streeft naar culturele en juridische voorwaarden waaronder mensen na

¹ Auteurs zijn werkzaam bij DSP-groep BV, een onderzoeks- en adviesbureau in Amsterdam onder meer op het terrein van criminaliteit en veiligheid. Zij hebben in opdracht van het ministerie van justitie de tussenevaluatie van het project Herstelbemiddeling uitgevoerd.

Retributive Justice

Justice divided into areas, each with different rules

Administration of justice as an inquiry into guilt
Justice tested by rules, procedures
Focus on infliction of pain
Punishment as an end
Reward based on just deserts (deserved)
Justice opposed to mercy
Justice neutral, claiming to treat all equally
Justice as maintenance of status quo
Focus on guilt and abstract principles
Wrong as a violation of rules
Guilt as unforgivable
Differentiation between offenders and others
Individual solely responsible: social/political context unimportant
Action as free choice
Law as prohibition
Focus on letter of law
State as victim
Justice serves to divide

Restorative Justice

Justice seen as integrated whole

Administration of justice as a search for solutions
Justice defined by outcome, substance
Focus on making right
Punishment in context of redemption
Justice based on needs (undeserved)
Justice based on mercy and love
Justice both fair and impartial
Justice as active, progressive, seeking to transform status quo
Focus on harm done
Wrong as violation of people, relationships
Guilt forgivable although an obligation exists
Recognition that we are offenders
Individual responsibility, but in holistic context
Action as choice but recognition of power of evil
Law as 'wise indicator', teacher, point for discussion
Spirit of law as most important
People as victim
Justice aims at bringing together

schadetoebrengende gebeurtenissen weer in een zekere vrede kunnen leven, doordat de schade(n) zo goed mogelijk is (zijn) hersteld. Het Engelse begrip 'justice' omvat zowel de actuele rechtspleging als de 'rechtvaardigheid' als ideaal. Aangezien de werkelijke rechtspleging nogal eens tekort schiet in het licht van rechtvaardigheidsverlangens gaat het om een kritisch streven het rechtssysteem in verschillende opzichten meer rechtvaardig te maken, met name ten opzichte van slachtoffers."

Juist die laatste toevoeging geeft aan welke nadruk de ontwikkeling van het begrip Restorative Justice de laatste jaren heeft genomen. Vanuit deze operationalisering was en is het ook gebruikelijk bijvoorbeeld zaken die de positie van het slachtoffer in het strafrecht hebben verbeterd (wet en regelgeving Terwee) te vatten onder het begrip Restorative Justice.

In het Tijdschrift voor Herstelrecht is verder te lezen dat conflicten in het kader van Herstelrecht positief kunnen worden aangevend om '(...) normen en verhoudingen te verhelderen en te bevestigen(...)'. In aanvulling daarop wordt herstelrecht geplaatst in contrast met het huidige strafrecht (herstel versus leedtoevoeging). Daarmee lijkt de definitie van Herstelrecht weer wat meer aan te leunen tegen de oorspronkelijke afbakening van Restorative Justice. Herstelrecht ontkent daarbij de noodzaak van een publiekrechtelijke bevoegdheid tot sanctioneren niet, maar deze noodzaak impliceert nog niet de noodzaak tot sanctiëring door middel van opzettelijke leedtoevoeging (ultimum refugium of remedium).

In een lezenswaardig artikel van John Blad (tijdschrift voor herstelrecht no. 1, pp. 41-53) worden historische en rechtstheoretische elementen opgespoord om te komen tot een functionele rechtstheorie van het herstelrecht. Een dergelijke theorievorming, gekoppeld aan het verder ontwikkelen van een praktijk rond Herstelrecht zou volgens Blad, recht moeten doen aan drie posities die moeten worden doordacht in een nieuwe samenhang: die van daders, slachtoffers en die van de samenleving. In dat verband wijzen wij ook op het artikel van L. Walgrave in Justitiële Verkenningen (JV) van april 2001 (pp. 97 - 109): 'Herstelrecht en strafrecht: duet of duel?'

Op het eerste gezicht lijkt wat hiervoor over Herstelrecht is gezegd redelijk goed aan te sluiten bij de oorspronkelijke ideeën over Restorative Justice uit de VS.

Wel kan worden geconstateerd dat de neiging bestaat het begrip te verruimen en pragmatisch op te rekken tot alle activiteiten en beleidsinitiatieven die uiteindelijk ten goede komen aan herstel van de schade van slachtoffers van misdrijven. Inspanningen in dat verband dienen (hoewel niet zonder kritische beschouwing) te worden toegejuicht; door deze inspanningen zonder meer onder Restorative Justice te scharen dreigt het begrip echter te gaan lijden onder enige erosie.

Net als het begrip Restorative Justice geeft het begrip Herstelbemiddeling aanleiding tot verwarring. Zo wordt in een JV-thema-nummer (april 2001) het begrip gelijkgeschakeld met Herstelrecht, daarmee ons inziens recht doend aan het karakter van Herstelbemiddeling, maar het begrip Herstelrecht volledig verengend. Overigens

passeert in het themanummer zelf wederom een aantal ontwikkelingen de revue die meer omvatten dan Herstelbemiddeling (en vooral ingaan op ontwikkelingen binnen het strafrecht) en blijk geven van een ruime definitie van Restorative Justice.

De verwarring is overigens niet nieuw. Ook aan het begin van de jaren '90 ten tijde van de eerste schadebemiddelingsprojecten op de parketten en de eerste projecten dading in Amsterdam was sprake van (soms Babylonische) spraakverwarring over begrippen als bemiddeling, schaderegeling, en onderhandeling. Deze spraakverwarring heeft overigens vergaande gevolgen gehad voor de beoordeling en onderlinge vergelijking van dergelijke initiatieven en verdere beleidsvorming.

Een en ander onderstreept nog eens de noodzaak van koppeling van theorievorming en praktijkuitoefening op het terrein van herstelrecht.

3. Het Project Herstelbemiddeling

In de inleiding is al aangegeven waar het Project Herstelbemiddeling voor staat. Het project is zoals gezegd uitdrukkelijk niet bedoeld als alternatief voor het strafrecht; deelname door dader en slachtoffer is volledig vrijwillig en er wordt geen gebruik gemaakt van de strafrechtelijke stok achter de deur. Daardoor kan herstelbemiddeling in verschillende fasen van de strafrechtelijke procedure worden ingezet, hoewel het op het moment van de tussenevaluatie die door ons is uitgevoerd (2000), vooral werd ingezet na veroordeling van de dader.

Aan de tussenevaluatie lag een tweeledige opdracht ten grondslag:

1. onderzoek de betekenis en waarde van Herstelbemiddeling voor daders en slachtoffers;
2. onderzoek het proces van opzet, ontwikkeling en uitvoering van het project Herstelbemiddeling.

Betekenis en waarde voor daders en slachtoffers

Om de kwaliteit van Herstelbemiddeling te kunnen beoordelen zijn interviews afgenomen met cliënten van herstelbemiddeling en zijn alle beschikbare cliëntdossiers doorgenomen. Uit de dossiers en de interviews komt naar voren dat Herstelbemiddeling voor de meeste cliënten van waarde is geweest. Dat betekent overigens, gekeken naar de kwantitatieve resultaten, niet altijd dat er ook een direct bemiddelingsproces is doorlopen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitkomsten van de zaken die bij Herstelbemiddeling terecht zijn gekomen.

In 53 % van alle zaken is het resultaat van Herstelbemiddeling voor betrokkenen positief geweest, variërend van directe bemiddeling tot indirecte bemiddeling (via de projectleiders van Herstelbemiddeling) of een positieve ervaring (contact met Herstelbemiddeling heeft op de verwerking van betrokkene positieve invloed gehad).

Uit de tabel wordt ook duidelijk dat het initiatief voor Herstelbemiddeling iets vaker door de dader wordt genomen. Slachtoffers lopen daar echter niet ver bij achter.

De motieven van daders en slachtoffers om mee te doen aan Herstelbemiddeling zijn verschillend. Slachtoffers willen vooral vergeven en (angsten) verwerken (of weg nemen), de dader confronteren of begrijpen waarom dingen zijn gebeurd. Daders willen vooral spijt betuigen en, indien mogelijk, hun slachtoffer helpen. Daarbij is uit de monden van zowel daders als slachtoffers te horen dat zij vinden dat er op de daders een moreel appèl uitgeoefend zou dienen te worden om deel te nemen aan Herstelbemiddeling. We tekenen daarbij aan dat één van de uitgangspunten van Herstelbemiddeling de vrijwilligheid tot deelname is.

Ten aanzien van de informatievoorziening wordt opgemerkt dat voor beide partijen de beschikbaarheid van een goede brochure van groot belang is. De algemene bekendheid van Herstelbemiddeling zou de positie en het aanzien ervan verder kunnen vergroten. Deze brochure is overigens inmiddels beschikbaar.

Ten aanzien van de timing van Herstelbemiddeling in het verwerkingsproces zijn de meningen van daders en slachtoffers verdeeld. Belangrijk is dat betrokkenen er in elk geval zelf aan toe moeten zijn. De meningen lopen uiteen of dat altijd op een vast moment in het strafproces is. Ook daarvoor geldt weer dat tijdige informatie over de mogelijkheden van Herstelbemiddeling partijen kan helpen op een voor hen passend moment (al dan niet samen met hun omgeving, vertrouwenspersonen, raadslieden en/of hulpverleners) hiervan gebruik te kunnen maken.

Bij de cliënten waarbij het tot een gesprek is gekomen zijn de verwachtingen (grotendeels) ook uitgekomen. De meeste respondenten geven aan dat het hele proces van voorbereiden en contact zoeken heeft geholpen bij de verwerking en het achter zich laten van de gebeurtenissen. Concrete resultaten die worden genoemd zijn het afnemen of verdwijnen van angst, het eindelijk weten waarom, het gevoel hebben er nu alles aan gedaan te hebben en het af kunnen sluiten.

De belangrijkste factor in het wel of niet positief beleven van het contact met herstelbemiddeling is het totstandkomen van een gesprek met de andere partij. De degelijke en zorgvuldige voorbereiding door de projectleiders, de zorgvuldige afstemming van wederzijdse verwachtingen dragen verder bij tot de waarde en betekenis van Herstelbemiddeling voor betrokkenen.

Proces van opzet, ontwikkeling en uitvoering van het project

Bijzonder aan Herstelbemiddeling is dat het een samenwerkingsproject van Reclassering en Slachtofferhulp is. Belangen van zowel daders als slachtoffers zijn daarmee ook organisatorisch geborgd.

Het project wordt echter op een neutrale plaats uitgevoerd om de schijn van partijdigheid te vermijden. Hoewel het project door deze twee organisaties geïnitieerd is, moest er vanuit het project nogal wat arbeid verricht worden om het project bekend te maken binnen Reclassering en Slachtofferhulp en daar het nodige draagvlak te creëren. Medewerking vanuit de organisaties moest steeds opnieuw worden bevochten.

Mede door het beperkte draagvlak bleef het aantal verwijzingen naar Herstelbemiddeling beperkt. Bescherming en identificatie met het slachtoffer bleek daarbij een grote rol te spelen. Hulpverleners blijken nogal eens bevoogdend op te treden en keuzes voor hun cliënten te maken in plaats van verschillende opties met hen te bespreken. Om dat op een zorgvuldige wijze te doen is met één van de Bureaus Slachtofferhulp een protocol opgesteld voor bespreekbaar maken en eventueel verwijzen.

In de oorspronkelijke opzet van Herstelbemiddeling werd voorzien in een professioneel bemiddelaar. In een latere fase is gekozen voor de inzet van vrijwilligers als bemiddelaar. Daar is echter na enkele ervaringen vanaf gezien vanwege het tijdsbeslag en de extra overdracht die dat met zich mee bracht. In het verdere verloop van het project hebben de projectleiders vervolgens zelf de bemiddelingen gedaan. Omdat deze werkwijze ook weer tijdrovend en duur is zou het profiel van de vrijwilligers verder uitgewerkt dienen te worden teneinde na te gaan of en in hoeverre vrijwilligers in het kader van Herstelbemiddeling toch weer een rol kunnen spelen.

Overigens doen de projectleiders zowel de voorbereidende gesprekken met beide partijen als de bemiddelingen. Zoals gezegd is dat voorzover de onderzoekers konden nagaan geen probleem geweest voor betrokkenen. Juist de houding, rol en bejegening door beide projectleiders is voor de waardering van Herstelbemiddeling van doorslaggevend belang geweest.

4. Andere vormen van conflictbeslechting

Herstelbemiddeling is niet de enige vorm van conflictbeslechting die in of in de schaduw van het strafrecht de laatste jaren tot ontwikkeling is gekomen. In de overzichtsstudie Bemiddeling tussen dader en slachtoffer van Spapens (IVA/Ministerie van Justitie, mei 2000) zijn de belangrijkste op een rij gezet. In deze studie wordt een ruime definitie gehanteerd van het begrip bemiddeling.

Spapens brengt in zijn werkdefinitie drie duidelijke onderscheidingen aan:

Type bemiddeling	Initiatief dader	Initiatief slachtoffer	Totaal acties
Directe bemiddeling	11	8	19
Indirecte bemiddeling	12	13	25
Positieve ervaring	8	6	14
Geen contact	12	3	15
Afgewezen	9	8	17
Teruggetrokken	12	8	20
In behandeling	7	4	11
Totaal aantal acties	71	50	121

1. bemiddelingsvormen respectievelijk voorafgaand aan, tijdens en na afloop van het strafproces;
2. bemiddelingsvormen respectievelijk met als doel schaderegeling, conflictregeling of verwerking;
3. bemiddelingsvormen respectievelijk met het karakter van procesbegeleiding, advisering respectievelijk vertegenwoordiging van één van beide partijen.

Binnen deze werkdefinities komt Spapens tot de volgende inventaris:

- Buurtbemiddeling: in de regel gaat het hier om conflictregeling inzake overlast tussen burens.
- Politiebemiddeling (in het kader van de aanwijzing Slachtofferzorg): de taakuitvoering van de politie brengt met zich mee dat de politie vanouds optreedt en intervenueert in conflicten; met de aanwijzing is daar de verantwoordelijkheid voor eenvoudige schaderegelingen formeel aan toegevoegd.
- Bemiddeling in het kader van Justitie in de Buurt (JiB): in feite worden binnen het concept JiB verschillende vormen van bemiddeling toegepast; bijzonder is dat de OM-praktijk zetelt in de buurt.
- Bemiddeling via de Halt-afdoening: onderdeel van de Halt-aanpak is schaderegeling tussen dader en slachtoffer
- Schaderegeling (in het kader van de aanwijzing Slachtofferzorg): onder regie van de parketten wordt voorafgaand aan (schadebemiddeling) en tijdens: schadevergoedingsmaatregel) de strafzitting gepoogd een schadevergoeding tot stand te brengen tussen dader en slachtoffer.
- Conflictregeling op de parketten: bovenop de schaderegeling kunnen parketten aandacht besteden aan het regelen van conflicten tussen (meestal) bekenden.
- Strafrechtelijke dading: als enige van de hier genoemde oorspronkelijk een "buiten"strafrechtelijke vorm van conflictbeslechting en schaderegeling. Via dading wordt gepoogd een strafzaak 'om te leggen' naar het civiele recht, hoewel in de uitvoering wel gebruik wordt gemaakt van de strafrechtelijke "stok achter de deur".
- Herstelbemiddeling.

In dit rijtje ontbreekt nog de nieuwste ontwikkeling rond Echt Recht conferenties (afgeleid van de Family Group Conferences), waarin dader en slachtoffer in een of meerdere bijeenkomsten samen met hun omgeving proberen een uitweg te vinden uit het conflict.

Al met al vormt deze opsomming een bont overzicht van vormen van conflictbeslechting. Naast de drie onderscheidingen die Spapens noemt zijn er ons inziens nog een

aantal die maken dat de alternatieve conflictbeslechttingsvormen in het strafrecht van elkaar verschillen. Dat zijn:

- De zwaarte van de zaak die in aanmerking komt;
- De vraag of de conflictbeslechttingsvorm direct is gelinkt aan (lees: gefaseerd binnen) het strafproces of niet;
- De daaruit voortvloeiende vraag of de uitkomst van de conflictbeslechting al dan niet van invloed is op (eventuele) strafrechtelijke consequenties;
- De vraag in welke mate het proces van conflictbeslechting normerende werking heeft of kan hebben (dit hangt deels samen met de tweede onderscheiding van Spapens).

Als we de positie van Herstelbemiddeling bezien tegen het licht van de andere vormen van conflictbeslechting c.q. bemiddeling dan valt een aantal dingen op.

Allereerst is binnen Herstelbemiddeling er alles aan gedaan om de onafhankelijkheid van de bemiddelaar te waarborgen. Verder onttrekt Herstelbemiddeling zich in zekere zin aan een rubricering naar fasen in het strafproces (voor, tijdens of na); hoewel momenteel vooral ingezet na een veroordeling, is veel bredere inzet mogelijk en denkbaar.

De inzet van Herstelbemiddeling is vooral emotionele of leedverwerking. Daarmee (of beter: daardoor) draagt het ons inziens echter ook bij aan conflictregeling. In die zin valt het project ook op tussen de andere genoemde vormen, waar in de meeste gevallen de nadruk ligt op schaderegeling. Boeiende vraag is of het mogelijk zou zijn op den duur in de afrondende fase schaderegelings- of andere materiële herstelcomponenten in te bouwen in het proces van Herstelbemiddeling. Zo is bekend dat in Victim Offender Mediation Projects in de VS (waar het overigens in de regel om minder zware zaken gaat) gewerkt wordt aan achtereenvolgens de feiten, de gevoelens van betrokkenen en tenslotte de gevolgen van een strafbaar feit of schadetoebrengende gebeurtenis.

Kijkend naar het karakter van bemiddeling dan is opvallend dat Herstelbemiddeling één van de projecten is waar wordt gestreefd naar een zo zuiver mogelijke vorm van bemiddeling vanuit een neutrale positie.

Aan zaken die voor Herstelbemiddeling in aanmerking komen worden in principe geen beperkingen gesteld: alle in het strafrecht voorkomende delicten (mits niet slachtofferloos) zouden in aanmerking kunnen komen. Dat in tegenstelling tot een aantal andere vormen waar vooraf beperkingen gesteld worden aan het soort zaken dat 'bemiddelbaar' is. Daarmee hangt samen

dat de uitkomst van Herstelbemiddeling in principe losstaat van strafrechtelijke consequenties.

De vraag of en in hoeverre het proces tussen partijen binnen Herstelbemiddeling normerende werking toegedacht kan worden is geen voorwerp van onderzoek geweest in de tussenevaluatie. De opbrengst is vooral 'herstel' van geschokt vertrouwen, gevoelens, grip op de werkelijkheid, maar ook van verhoudingen, onder meer door spijbtuiging aan de kant van de dader. De vraag naar de normerende werking kan dan ook het beste worden beantwoord met de veronderstelling dat de opbrengst van Herstelbemiddeling vooral normaliserend is. Boeiend is dan de vraag of en in hoeverre Herstelbemiddeling en andere vormen van bemiddeling en conflictbeslechting in de sfeer van normerende werking (bedoeld wordt: het opnieuw vastleggen van bestaande en mogelijk nieuwe normen) een meerwaarde vervullen en kunnen vervullen naast of ten opzichte van het vooral normatieve (lees: norm opleggend) strafrecht.

5. Ter afronding

Uit de titel van dit artikel kunnen twee vragen worden afgeleid.

De eerste vraag is of Herstelbemiddeling een project is dat in de schaduw van het strafrecht gepositioneerd dient te worden. Doorslaggevend daarvoor is of het project onlosmakelijk verbonden is met het strafrecht en/of strafproces en gebruik maakt van bepaalde eigenschappen die het strafrecht met zich meebrengt (zoals het principe van de 'stok' achter de deur). Op het moment van de tussenevaluatie hield het project zich vooral bezig met zaken in de eindfase van het strafrecht (na veroordeling). In die zin zou gesproken kunnen worden van enige schaduwwerking. Als we kijken naar de aard van Herstelbemiddeling kan ons inziens worden gesteld dat het project zich in feite los beweegt van het strafrecht. Herstelbemiddeling streeft eigen doelen na (emotioneel herstel), en zou in feite op elk moment dat betrokkenen daaraan toe zijn en dat wensen ingezet kunnen worden. Interessant is om Herstelbemiddeling tegen die achtergrond te zetten in de context van Herstelrecht. Hoewel het kwantitatief nog niet om een uitvoerige praktijk gaat kan worden gesteld dat Herstelbemiddeling goed past binnen die context. Het moge duidelijk zijn dat Herstelrecht meer omvat en dat verschillende (op elkaar afgestemde) initiatieven en activiteiten vanuit het drievoudig perspectief (herstel voor dader, slachtoffer en samenleving) uiteindelijk de meerwaarde genereren. Bezien vanuit dat drievoudig perspectief levert Herstelbemiddeling kwalitatief een belangrijke bijdrage.

De tweede vraag is of Herstelbemiddeling

een project is dat kan zorgen voor verlichting van het strafrecht, waarbij verlichting een dubbele betekenis kan hebben: verlichting van de druk op het strafrechtelijk systeem en (ideologische) verlichting op de uitgangspunten van het strafrecht.

Ten aanzien van het eerste: gegeven het aantal zaken dat momenteel bij Herstelbemiddeling terecht komt, maar vooral gegeven het specifieke doel van emotioneel herstel (waarmee Herstelbemiddeling geen alternatief beoogt te zijn voor het strafrecht, maar wel een belangrijke aanvulling) zal op korte termijn geen drukverlichting optreden. Wel levert Herstelbemiddeling allerlei aanwijzingen en ervaringen op voor verdere ontwikkeling, zowel van Herstelbemiddeling zelf als van andere initiatieven op dit terrein.

Het antwoord op de vraag of Herstelbemiddeling ook bijdraagt aan (ideologische) verlichting van het strafrecht dient ons inziens niet al te lichtzinnig te worden gegeven. Zo hebben we in ons artikel een kritische ondertoon laten klinken ten aanzien van het feit dat allerlei initiatieven die bijdragen aan herstel voor het slachtoffer (hoe goed ook) momenteel wel op erg pragmatische gronden geschaard worden onder Herstelrecht.

Voor het beantwoorden van de vraag of Herstelbemiddeling (en dan geplaatst in breder perspectief van Herstelrecht) zal discussie over uitgangspunten van het strafrecht vanuit verschillende invalshoeken gevoerd moeten worden. In dit artikel zijn er twee genoemd: de retributieve en de restauratieve (herstel). Inmiddels is in ons land en in de landen om ons heen voldoende voedingsbodem gevonden om deze discussie op gang te helpen en te houden. De ervaringen met projecten als Herstelbemiddeling kunnen daarbij een belangrijke richtingaanwijzer zijn.

Noten

1. Overgenomen uit 'Restorative Justice - Toward Nonviolence' (Presbyterian Church, 1997)

De spin in de strafrechtsskluwen

Over de onduidelijkheid omtrent de taken van de raad voor de kinderbescherming in strafzaken

1. Inleiding

De aanleiding voor dit artikel is de onduidelijkheid die er in de praktijk van het jeugdstrafrecht bestaat over wat nou precies de taken en bevoegdheden van de raad voor de kinderbescherming¹ in strafzaken zijn. Het is niet eenvoudig om in één oogopslag een overzicht te krijgen van deze taken van de raad terwijl het toch vrij simpel zou moeten zijn. Immers, zo stelt artikel 1:238 lid 2 BW, de taken en bevoegdheden worden bij wet bepaald. Het gaat hier om de wet in formele zin. Dit werd nog eens verduidelijkt in de Memorie van Antwoord van de wet die in 1956 de reorganisatie van de raad doorvoerde.² Naar aanleiding van een discussie betreffende de vraag waar de taak en bevoegdheden van de raad geregeld dienen te worden, stelde de minister dat deze uitsluitend door de wet in formele zin bepaald mogen worden. Dat mogen naar zijn mening verschillende wetten en wetboeken zijn, maar *geen* algemene maatregel van bestuur.³ Dit standpunt is ook laatstelijk weer bevestigd door een uitspraak van de Hoge Raad. In deze zaak concludeerde de Hoge Raad dat een door de rechtbank aan de raad opgedragen taak niet opgelegd had mogen worden. Namelijk, de taken en bevoegdheden van de raad worden volgens artikel 1:238 lid 2 BW bij wet bepaald. *“De wet houdt geen bepaling in volgens welke de RvdK deze taak heeft terwijl de wet ook niet aan de rechter de bevoegdheid toekent de RvdK deze taak op te leggen; dat de RvdK deze taak zou hebben vloeit ook niet voort uit (...)”* verdragsregels.⁴ Maar waar komt dan toch die verwarring vandaan? Bij het op een rij zetten van de wettelijke taken van de raad valt op dat er naast de wet en de bijbehorende parlementaire geschiedenis en voorbereidende commissies een scala aan rapporten, kamerstuk-

ken, circulaires, nota's, convenanten en dergelijke bestaat die ook inhoudelijk ingaan op de taken en bevoegdheden van de raad in strafzaken. De status van deze (beleids)stukken is niet altijd even duidelijk en de publicatie ervan gebeurt niet altijd en voor zover wel niet altijd op eenzelfde wijze. De vraag die opkomt is hoe deze twee stromen zich tot elkander verhouden. En, hoe verhouden de beleidsstukken zich tot artikel 1:238 lid 2 BW?

Om dit te beantwoorden zal de eerste auteur beginnen met het beschrijven van de wettelijke taken van de raad. Voor een beter begrip van de inhoud van de taken wordt kort teruggegrepen naar de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van de taken. Dan worden de beleidsstukken (zonder de pretentie volledig te zijn) behandeld, waarbij een poging wordt gedaan om de ontwikkeling weer te geven die in de beleidsstukken naar boven komt. Specifiek zal gekeken worden naar de beschrijving van de taken van de raad in strafzaken (paragraaf 1-3). De tweede auteur zal vervolgens aan de hand van een casus het optreden van de raad in strafzaken beschrijven (paragraaf 4), waarna we samen tot enige kanttekeningen en een conclusie komen.

2. De ontwikkeling van de wettelijke taken van de raad⁵

In dit onderdeel worden de wettelijke taken van en bevoegdheden van de raad vanuit historisch perspectief weergegeven. Dit gebeurt allereerst in chronologische volgorde, waarna ze vervolgens per taak gecategoriseerd worden.

De taken en bevoegdheden van de raad in historisch perspectief

De reorganisatie van 1956

Onder de eerste taken die de raad op het gebied van strafzaken bij wet toegewezen kreeg, was de adviserende taak. Dit gebeurde bij wet van 24 december 1954.⁶ Deze wet voerde een algehele reorganisatie van de raad door waarbij, vooruitlopend op een wetsontwerp tot herziening van het jeugdstraf(proces)recht⁷, het toenmalige artikel 488a Sv werd ingevoerd. Dit artikel verplicht de officier van justitie om bij de raad voor de kinderbescherming inlichtingen in te winnen omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de minderjarige

verdachte. Volgens Doek kon dit eigenlijk al niet als een nieuwe activiteit gezien worden aangezien in veel strafzaken reeds een voorlichtingsrapport opgemaakt werd door de Ambtenaar der Kinderwetten. In het kader van de reorganisatie van de raad zouden deze ambtenaren overgaan naar de (nieuwe) raad.⁸ Naast de inlichtingen die door de officier aan de raad gevraagd moesten worden, kreeg de raad de bevoegdheid om advies te geven omtrent de wenselijkheid van (verdere) vervolging.⁹ De raad was hier niet toe verplicht, maar indien hij de officier van justitie adviseerde van verdere vervolging af te zien kon deze niet zondermeer van het advies afwijken. De officier moest in dat geval eerst overleg plegen met de kinderrechter.

De andere taak die de raad toegewezen kreeg, was een toezichthoudende. De raad werd belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden die gesteld worden bij een voorwaardelijke veroordeling, terbeschikkingstelling of tuchtschoolstraf en voorwaardelijk ontslag uit de terbeschikkingstelling en voorwaardelijke invrijheidstelling na tuchtschoolstraf.¹⁰ Dit waren taken die voorheen aan het openbaar ministerie toekwamen. De minister van justitie was echter van mening om *“het uiteindelijke toezicht in handen te leggen van de arrondissementsraad voor de jeugdbescherming (raad voor de kinderbescherming), welke immers veeleer dan het openbaar ministerie de instantie is, welke het contact met de particuliere instellingen onderhoudt. Bovendien is de rapportering en het advies voor de strafvervolgning van de raad uitgegaan, zodat het voor een vaste lijn in het verdere verloop bevorderlijk is, wanneer de raad daarvan op de hoogte blijft.”*¹¹

Zowel de adviserende als de toezichthoudende taak van de raad werden in de praktijk blijkbaar geen succes.¹² In beide gevallen werd het tekort aan mankracht als argument aangedragen.

Herziening jeugdstraf(proces)recht en beginselenwet kinderbescherming 1961-1989

Op 9 november 1961 wordt een omvangrijke wetswijziging van het jeugdstraf(proces)recht voltooid.¹³ Bij deze wijziging krijgt het gerecht (lees kinderrechter) de bevoegdheid om ter terechtzitting nadere inlichtingen bij de raad voor de kinderbe-

^{1 2} Mr. L.M.Z. Volf is onderzoekster jeugdstrafrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Drs. F.J. Esmeijer was gedurende vijf jaar werkzaam als gedragsdeskundige bij de raad voor de kinderbescherming en als onderzoeker bij PI Research. Momenteel is hij werkzaam in de Kinder- en Jeugdpsychiatrie. Met dank aan Prof. mr. J.E. Doek voor zijn commentaar op een eerdere versie

scherming in te winnen, indien het gerecht het noodzakelijk oordeelt dat er alsnog een onderzoek naar de persoonlijkheid¹⁴ van de verdachte wordt ingesteld.¹⁵ Tegelijkertijd met de herziening van het jeugdrecht werd de Beginselenwet voor de kinderbescherming geïntroduceerd¹⁶. Volgens de Beginselenwet is de minister van justitie verantwoordelijk voor de plaatsing van terbeschikkinggestelde jongeren en jongeren die een maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling opgelegd hebben gekregen.¹⁷ De minister beslist echter niet dan nadat hij de raad heeft gehoord omtrent de wijze van tenuitvoerlegging.¹⁸ Tevens heeft de minister de bevoegdheid om zowel de terbeschikkingstelling als de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling te allen tijde (on)voorwaardelijk te beëindigen. Ook dit mag hij echter niet doen dan nadat hij het advies van de raad heeft ingewonnen.¹⁹ Niet alleen de minister is in de gelegenheid om de maatregelen te beëindigen. De bevoegdheid tot het voorwaardelijk beëindigen van de maatregelen komt ook de rechter toe.²⁰ Ook als het de rechter is die de maatregel (voorwaardelijk) beëindigd, zal de raad om advies gevraagd moeten worden.²¹

Bij het in werking treden van de Wet op de Jeugdhulpverlening op 1 januari 1989, vervalt de Beginselenwet voor de kinderbescherming.²² De artikelen 27 tot en met 31 van de (ingetrokken) Beginselenwet worden opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.²³ Later worden ze tevens uitgewerkt in het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994.²⁴

1969-1976, een andere aanpak van voorlichting

Ter verbetering van de voorlichting en advisering startte de raad in Rotterdam op 1 januari 1969²⁵ met vragenlijsten. Het zogenaamde, speciaal hiervoor ontworpen, enquêteformulier dat later is overgegaan in het informatieformulier strafzaken.²⁶ Het doel van de enquête was om op korte termijn inzicht te verschaffen in de aard van de problematiek van de minderjarige verdachte. Zodoende kon men meteen een onderscheid maken tussen *gevaarlopende* en *niet-gevaarlopende* delinquenten en tevens bepalen of hulpverlening al dan niet nodig was. Tegelijkertijd bood het afnemen van de enquête de mogelijkheid om aan zowel de minderjarige als de ouders informatie te verstrekken over de gang van zaken bij een eventuele vervolging en berechting. Het is fair te stellen dat de doelstelling van de raad ruimer was dan het enkel voorspellen van de recidive-kans van de minderjarige. Sterker nog, bij alle raden die met het enquêteformulier werkten stond het signaleren van de eventuele hulpvraag voorop.²⁷

Het introduceren van het enquêteformulier kan gezien worden als de voorloper van de (wettelijke) vroeghulp in jeugdzaken.

In 1973²⁸ werd de vroeghulp bij wet geregeld. Het doel van de wetswijziging was om het gebruik en de duur van de voorlopige hechtenis terug te dringen. De bijzondere voorschriften van het jeugdstrafprocesrecht werden bij deze actie over het hoofd gezien. Met andere woorden: bij wet van 26 oktober 1973 dienden ook gevallen van inverzekeringstelling van minderjarigen aan de reclasseringsraad gemeld te worden. De reclasseringsraad was echter niet ingericht om vroeghulp aan minderjarigen te verlenen. Bij wet van 12 mei 1976²⁹ werd artikel 490a Sv toegevoegd. In plaats van de secretaris van de reclasseringsraad te berichten, moest de officier de raad voor de kinderbescherming onverwijld van het bevel tot inverzekeringstelling van een jeugdige verdachte in kennis stellen. Artikel 62 lid 4 Sv werd van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekende dat, indien er naar aanleiding van de kennisgeving een rapport door de raad opgesteld werd de officier van justitie hiervan kennis moest nemen alvorens een vordering tot bewaring te doen. Onder vroeghulp aan minderjarigen wordt verstaan voorlichting aan justitie en hulpverlening (concrete hulpvragen op korte termijn, ondersteuning en signaleren van een eventuele behoefte aan en noodzaak tot verdere hulpverlening) aan minderjarigen. Tevens wordt er informatie verstrekt aan ouders en minderjarigen over de strafrechtelijke procedure.³⁰

De vroeghulp bij volwassenen werd door de reclassering verzorgd. Gezien het verschil in taken tussen de raad en de reclassering speelde de vraag of de vroeghulp voor minderjarigen wel door de raad voor de kinderbescherming verzorgd moest worden.³¹ Bij de raad was men van mening dat er een taakverdeling moest komen tussen de raad en particuliere instellingen. Er werd een projectgroep³² ingesteld om de taakverdeling te bestuderen. Vroeghulp werd door de projectgroep gedefinieerd als hulpverlening in het kader van de inverzekeringstelling.³³ Men was dan ook van mening dat vroeghulp, met daarin de hulpverlening en voorlichting, in het geval van een minderjarige verdachte uitgevoerd diende te worden door instellingen die gespecialiseerd waren in jeugdproblematiek. Dit leidde volgens de projectgroep tot de conclusie dat vroeghulp hetzij door de raad, hetzij door jeugdbescherminginstellingen verzorgd moest worden. Gezien de leeftijd van het gros van de inverzekeringgestelde minderjarigen zou men in de toekomst ook nauw moeten gaan samenwerken met de reclassering. Als gevolg van de centrale rol die de raad momenteel in strafzaken vervulde, was dit volgens de projectgroep de aangewezen

instantie om het centrale coördinatiepunt voor de uitvoering van vroeghulp te verzorgen. De daadwerkelijke uitvoering zou vervolgens door de jeugdbescherminginstellingen verzorgd moeten worden.

Tijdens een openbare commissievergadering van de vaste commissie van justitie verwoordde de staatssecretaris haar (voorlopig) standpunt als volgt. De vroeghulp aan minderjarigen moet in eerste instantie door de raad verzorgd worden.³⁴ Zij vond dit omdat, praktisch gezien, de entree van de raad bij de politie het gemakkelijkst verloopt. Bovendien had de raad reeds een piketdienst en was de raad de plaats waar het alarm binnenkwam. Aan de andere kant, zo stelde de staatssecretaris, blijft de vroeghulp de verantwoordelijkheid van justitie. Als de vroeghulp door particuliere instanties verleend gaat worden, dan is de verantwoordelijkheid van justitie veel afstandelijker dan wanneer dit door de raad geschiedt. Wel liet de staatssecretaris de raad vrij om anderen bij deze taak in te schakelen. Ook tegen experimenten had zij geen bezwaar.³⁵ In 1981 werd het voorlopige standpunt van de staatssecretaris definitief door het uitbrengen van een circulaire waarin gesteld werd dat de vroeghulp de verantwoordelijkheid van de raad is. Volgens Verpalen zijn in de huidige praktijk de taken verdeeld. Zowel aan de raad als aan een particuliere instelling wordt de melding van inverzekeringstelling gegeven. De raad verzorgt de voorlichting, de instelling beoordeelt of een vorm van hulpverlening nodig is.³⁶

Herziening jeugdstaf(proces)recht 1995 en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

In 1995 werd het jeugdstaf(proces)recht wederom grondig herzien.³⁷ Ter voorbereiding op de wetswijziging werd er reeds in 1979 een commissie in het leven geroepen; de naar haar voorzitter vernoemde commissie-Anneveldt.³⁸ Deze commissie had tot taak de minister van justitie op een aantal punten te adviseren en tevens een voorontwerp van wet met bijbehorende Memorie van Toelichting te maken. In 1982 bracht de commissie haar rapport uit. Het rapport resulteerde in een wetsontwerp dat in 1994 wet werd en op 1 september 1995 eindelijk in werking trad. Als gevolg van de invoering van de Wet op de jeugdhulpverlening werd op 1 januari 1990 het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstafrecht ingevoerd.³⁹ Tijdens de herziening van het jeugdstaf(proces)recht werd tevens dit Besluit gewijzigd.⁴⁰ Als laatste zal in dit onderdeel ook nog daar waar relevant de, zojuist per 1 september 2001 ingevoerde, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen⁴¹ besproken worden.

Vroeghulp: Na de wetswijziging van september 1995 geldt eenzelfde regeling voor

de vroeghulp als voorheen met dien verstande dat het artikel nu stelt dat indien er gerapporteerd wordt, de officier van justitie daarop acht slaat alvorens een vordering tot bewaring te doen.⁴² Volgens Verpalen wordt deze formulering als iets minder vrijblijvend gezien.⁴³

Voorlichting: Zoals we hierboven zagen had de officier reeds in 1956 de bevoegdheid gekregen om inlichtingen bij de raad in te winnen omtrent de persoonlijkheid en levensomstandigheden van de verdachte. Deze bevoegdheid komt sinds de wetwijziging van 1995 ook aan de rechter-commissaris toe.⁴⁴ In die zin heeft er een (potentiële) uitbreiding van de voorlichtende taak van de raad plaatsgevonden. De raad heeft echter niet meer expliciet de bevoegdheid om zijn mening te geven omtrent de wenselijkheid van de vervolging. Ook de daaraan verbonden consequentie bestaat zodoende niet meer. Wel is er een algemene bevoegdheid bij gekomen waarin staat dat de raad de officier ook uit eigen beweging kan adviseren.⁴⁵ Volgens Verpalen kan de raad nog steeds een advies omtrent vervolging geven.

Het is in dit kader interessant om de overwegingen van de commissie-Anneveldt ten aanzien van dit onderwerp te vermelden. De commissie-Anneveldt heeft in haar rapport wel aangestuurd op wijziging van het artikel.⁴⁶ Ze beargumenteerde dit als volgt.⁴⁷ De officier dient binnen zijn eigen verantwoordelijkheid zelfstandig zijn beleid te kunnen bepalen. Dat is de reden om de raad (en ook de kinderrechter) van een aantal bevoegdheden te ontdoen.⁴⁸ De wettelijke taak van de raad is adviseur en voorlichter, met name in de fase die aan de vervolging vooraf gaat. Deze in de wet omschreven taak is niet wezenlijk verandert. De commissie heeft een zuivere scheiding van verantwoordelijkheden van de kinderrechter, officier en de raad willen doorvoeren. Een gevolg daarvan is volgens haar dat de officier niet meer verplicht is de raad in alle gevallen (waarin hij niet aanstonds van vervolging afziet) in te schakelen; hiermee wordt de afschaffing van het driehoeksoverleg⁴⁹ bedoeld. Dit heeft mede tot gevolg dat de raad zich niet meer in alle gevallen kan uitlaten over de wenselijkheid van vervolging. Echter, vervolgt de commissie, dit laat onverlet dat de raad in gevallen waarin zij, hetzij op verzoek hetzij op eigen initiatief, voorlichting geeft tevens adviseert omtrent de wenselijkheid van verdere vervolging. Deze bevoegdheid lijkt de commissie, gelet op de algemeen adviserende taak van de raad, zo vanzelfsprekend dat een afzonderlijke regeling niet nodig is.

De minister en staatssecretaris kiezen er echter in eerste instantie voor om het oude artikel te handhaven en het enkel met de bevoegdheid van de rechter-commissaris

aan te vullen.⁵⁰ Zij zijn van mening dat de opheffing van het driehoeksoverleg onverlet laat dat de raad in alle gevallen (tenzij de officier aanstonds onvoorwaardelijk van vervolging afziet, of voor de kantonrechter vervolgt) om advies wordt gevraagd.⁵¹ Pas zo'n drie jaar later en een staatssecretaris en advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) verder, wordt het artikel gewijzigd in de vorm die het nu heeft. De gedachte daarachter is mij niet geheel duidelijk. De staatssecretaris komt in ieder geval, naar aanleiding van het advies van de NVvR, tot de conclusie dat de procedure op deze manier eenvoudiger en daardoor meer werkbaar wordt. Hij stelt dat in gevallen waarbij vervolging evident is (voor wie?) de raad op het punt van de wenselijkheid van de vervolging geen zinvolle bijdrage meer kan leveren. Een voorbeeld van zo'n evident moment is volgens hem wanneer voorlopige hechtenis is toegepast. Hij vervolgt door te stellen dat aan een voorlopige hechtenis een in verzekeringstelling voorafgaat en dat de raad op grond van een "*voorgesteld*" artikel in kennis wordt gesteld van de in verzekeringstelling en op die manier de gelegenheid heeft om op eigen initiatief een advies aan de officier uit te brengen.⁵² Als de staatssecretaris hiermee wil suggereren dat er een nieuw artikel bijgekomen is dan moet ik hem teleurstellen. Het artikel dat hij bedoeld betreft de hierboven behandelde vroeghulp. Behalve dan dat het nummer en de redactie van het artikel nieuw zijn, is er niets veranderd. Kortom, de regels zijn zoals ze waren, de verplichte advisering betreffende de vervolging vervalt en nu is de procedure blijkbaar eenvoudiger en daardoor meer werkbaar.

Plaatsing en (voortijdige) beëindiging: Voor september 1995 bestonden er in het jeugdstrafrecht twee⁵³ vrijheidsbenemende maatregelen. In beide gevallen had de minister van justitie de bevoegdheid om de jongeren in de daarvoor bestemde inrichtingen te plaatsen.⁵⁴ Deze beslissing mocht de minister echter niet nemen dan nadat hij de raad omtrent de wijze van tenuitvoerlegging had gehoord.⁵⁵ Na de herziening in september 1995 is de verplichting tot het horen van de raad omgezet in een bevoegdheid (nu ten aanzien van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen; PIJ). De minister kan advies bij de raad inwinnen omtrent de plaats van de tenuitvoerlegging.⁵⁶ Noch in de Memorie van Toelichting noch elders in de parlementaire geschiedenis wordt deze wijziging verduidelijkt. Ook de wijziging van "horen omtrent de wijze van tenuitvoerlegging" naar "inwinnen van advies omtrent de plaats van tenuitvoerlegging" wordt niet verduidelijkt.⁵⁷ Iets vergelijkbaars heeft plaatsgevonden bij de (voortijdige) beëindiging van de maatregelen. De minister heeft de bevoegdheid om

de maatregel(en) te allen tijde voorwaardelijk dan wel onvoorwaardelijk te beëindigen. Dit was voor september 1995 zo⁵⁸ en is nog steeds zo (ten aanzien van de PIJ).⁵⁹ De minister mocht en mag alleen beëindigen nadat hij advies heeft ingewonnen bij de raad.⁶⁰ Hij kon de beëindiging ambtshalve, maar ook op voorstel van de directeur van de inrichting⁶¹ of de raad⁶² doen. Ditzelfde geldt ook nu nog, behalve dan dat de raad haar (wettelijke) bevoegdheid om een beëindiging voor te stellen kwijt is geraakt.⁶³ Bijzonder detail is ook dat de directeur van de inrichting gezien de huidige wet alleen nog maar een voorstel mag doen tot voorwaardelijke beëindiging.⁶⁴ De gedachte achter beide wijzigingen is niet duidelijk en wordt ook niet nader verklaard in de Nota van Toelichting van het besluit. Indien er sprake is van een voorwaardelijke beëindiging, zal er een instelling aangewezen worden om hulp en steun te verlenen aan de jongere bij het naleven van de bijzondere voorwaarden. Tevens moet in het toezicht op de naleving van de voorwaarden worden voorzien. Zowel voor september 1995 als erna wijst de minister in zijn beschikking een gezinsvoogdij-instelling of een particulier persoon aan voor het verlenen van hulp en steun.⁶⁵ Het toezicht op de naleving van de voorwaarden was vroeger in alle gevallen voorbehouden aan de raad.⁶⁶ Tegenwoordig hoeft dat niet meer het geval te zijn. Net zoals de minister in de beschikking tot voorwaardelijke beëindiging aanwijst wie hulp en steun gaat verlenen, wijst hij in de beschikking aan wie belast is met het toezicht.⁶⁷ Dat kan de raad zijn, maar het kan ook het openbaar ministerie zijn, of zelfs het hoofd van de inrichting.⁶⁸

Ook als de rechter een voorwaardelijke sanctie oplegt, zal er iemand belast moeten zijn met het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Onder het oude recht kwam deze taak toe aan de raad.⁶⁹ Nu is daar het openbaar ministerie mee belast.⁷⁰ De Memorie van Toelichting zwijgt over deze verschuiving van bevoegdheden. Wel valt er in het rapport van de commissie-Anneveldt te lezen dat er in dit opzicht aansluiting is gezocht bij het strafrecht voor volwassenen.⁷¹ De commissie had als algemeen uitgangspunt dat het nieuwe jeugdstrafrecht zoveel mogelijk moest aansluiten bij het commune strafrecht.⁷² Over het waarom van de aansluiting in dit specifieke geval laat de commissie zich echter niet uit. Waarschijnlijk heeft ook dit te maken met de zuivere scheiding van verantwoordelijkheden van de kinderrechter, de officier en de raad.

Taakstraffen: Een sanctie die voor september 1995 wettelijk nog niet bestond was de taakstraf. Bij het (wettelijk) invoeren van de sanctie in 1995 werden de taken van het openbaar ministerie en de raad duidelijk

afgebakend. Het openbaar ministerie heeft de eindverantwoordelijkheid en de raad is verantwoordelijk voor de voorbereiding en ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de taakstraf.⁷³

De huidige wettelijke taken van de raad op een rij gezet

De adviserende en voorlichtende taak

De fase van de vervolging: In het kader van de vroeghulp wordt de raad van het bevel tot in verzekeringstelling in kennis gesteld. Indien hij naar aanleiding van de kennisgeving rapporteert, slaat de officier van justitie acht op dit rapport. In alle gevallen, waarin proces-verbaal wordt opgemaakt, moet de politie daarvan melding maken aan de raad.⁷⁴ De officier van justitie wint bij de raad inlichtingen in omtrent de persoonlijkheid en levensomstandigheden van de verdachte. Deze inlichtingen kunnen ook door de rechter-commissaris ingewonnen worden. De raad kan de officier ook uit eigen beweging adviseren.

De fase van de berechting: Indien de rechter ter terechtzitting meent dat er alsnog een onderzoek naar de persoonlijkheid of de levensomstandigheden van de minderjarige verdachte dient plaats te vinden, kan hij nadere inlichtingen bij de raad inwinnen.

De fase van de executie: De minister en in zijn naam de selectiefunctionarissen zijn verantwoordelijk voor de plaatsing van een jeugdige ingeval van detentie of een PIJ. Voordat hij tot de plaatsing overgaat kan hij het advies van de raad inwinnen.

Indien de minister van justitie voornemens is de PIJ-maatregel voorwaardelijk of onvoorwaardelijk te beëindigen, zal hij eerst advies moeten inwinnen bij de raad.

De toezichthoudende taak

Indien er sprake is van een voorwaardelijke beëindiging van de vrijheidsbenemende maatregel of detentie, zal er een instelling aangewezen worden om hulp en steun te verrichten. Daarnaast zal de minister een instelling of persoon aanwijzen die met het toezicht belast is. Dat kan de raad zijn, maar het kan ook het openbaar ministerie (het toezicht ten aanzien van voorwaardelijk veroordeelden ligt al bij het om) of zelfs het hoofd van de inrichting zijn.

De uitvoerende taak van de raad

De raad is verantwoordelijk voor de voorbereiding en ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de taakstraf.

3 De taak die de raad beleidsmatig toebedeeld kreeg

De commissie-Gijsbers

De commissie taak en functie raden voor de

kinderbescherming (commissie-Gijsbers) werd ingesteld om drie zaken te bestuderen. Wat zijn de wettelijke taken van de raad? Hoe ziet de organisatie van de raad eruit? En, op welke wijze worden de (wettelijke) taken van de raad in de praktijk gebracht?⁷⁵ Uiteindelijk moest de bestudering leiden tot adviezen omtrent de verbetering van de taakstelling en het functioneren van de raad.⁷⁶ Op het gebied van het jeugdstrafrecht doet de commissie de volgende aanbeveling. De strafrechtelijke taken van de raad dienen ondergebracht te worden bij een "nader vorm te geven jeugdreclassering".⁷⁷ Zij komt tot deze aanbeveling omdat er aan de ene kant op velerlei plaatsen in het land initiatieven worden genomen om tot een soort van jeugdreclassering te komen, waarbij de positie van de raad binnen deze initiatieven echter nogal per plaats verschilt, terwijl aan de andere kant deze ontwikkeling niet los gezien kan worden van een niet naar tevredenheid functioneren van de raad. "Vrij algemeen wordt de Raad niet gezien als gezaghebbend op het terrein van de jeugdreclassering. Het lijkt onverstandig nu nog te trachten de taak van de Raad op dit terrein vast te houden."⁷⁸

Nota Justitiële jeugdbescherming: "met recht in beweging"

In de nota Justitiële jeugdbescherming gaat de staatssecretaris in op de hierboven vermelde aanbevelingen. Hij heeft de raad, de gezinsvoogdij-instellingen (gv-i's) en de reclassering verzocht samen vorm te geven aan jeugdreclassering.⁷⁹

In een brief aan de Tweede Kamer laat de staatssecretaris weten wat de vorderingen zijn ten aanzien van de bovenvermelde nota. Hij geeft daarin globaal aan welke taken tot de jeugdreclassering behoren. Hij denkt daarbij aan vroeghulp, onderzoek en voorlichting, begeleiding en alternatieve sancties.⁸⁰ De vraag blijft echter welke taken aan welke organisaties toebehoren. Vandaar dat er in het kader van het project Heroriëntatie⁸¹ tevens zal worden bekeken hoe de jeugdreclasseringstaken zich onderling tot elkaar verhouden en vervolgens hoe de taken dienaangaande het beste georganiseerd kunnen worden.⁸²

Uiteindelijk concludeert de staatssecretaris dat de centrale regie van de jeugdreclassering (en alternatieve sancties) bij de raad voor de kindbescherming moet komen te liggen.⁸³ De staatssecretaris meent dat jeugdreclassering (en alternatieve sancties) in toenemende mate een belangrijk instrument vormen om jeugdcriminaliteit aan te pakken. Om die reden is het belangrijk dat jeugdreclassering per arrondissement vanuit één centrale regie aangestuurd wordt. Als jeugdreclassering bij de sector reclassering (volwassenen) wordt ondergebracht,

zou er tekort worden gedaan aan de pedagogische component die bij jongeren zo belangrijk is. Tevens bestaat het risico van vroege stigmatisering van jeugdigen. De start van activiteiten in het kader van de jeugdreclassering vindt veelal plaats bij de raad. Iets verderop in de parlementaire stukken komt de staatssecretaris van justitie met nog een andere reden.⁸⁴ Hij geeft aan dat hij tot dusverre ruimte heeft gegeven aan experimenten betreffende de uitvoering van jeugdreclassering. Per arrondissement kon zelfstandig ingevuld worden welke instantie (raad, gv-i, reclassering) de voorttrekkersrol zou vervullen. Ondanks de goede intenties was het echter vaak onduidelijk wie verantwoordelijk was. Tevens was men veel tijd kwijt aan afstemming en overleg. Wederom komt de staatssecretaris tot de conclusie dat bij de raad veelal de start van activiteiten op civiel- of strafrechtelijk gebied plaatsvindt, vandaar dat de raad de centrale regie in de jeugdreclassering moet vervullen.⁸⁵

Circulaire jeugdreclassering

Zo is men al een tijdje bezig met het opzetten van een jeugdreclassering terwijl het begrip jeugdreclassering nog steeds niet gedefinieerd is. Behalve dan dat de raad de regiefunctie toegewezen heeft gekregen zijn de overige actoren binnen de jeugdreclassering nog niet bepaald, laat staan dat men weet wat de taken en onderlinge verhoudingen zijn. Ten aanzien van reclassering voor volwassenen bestaat er een Reclasseringsregeling.⁸⁶ Een vergelijkbare regeling is tot op heden voor de jeugdreclassering nog niet tot stand gekomen.

Naar aanleiding van het rapport "Centrale regie in strafzaken"⁸⁷ komt het hoofd directie Jeugdbescherming en Reclassering⁸⁸ met een voorlopig standpunt.⁸⁹ Dit standpunt wordt later uitgewerkt en leidt tot, wat men is gaan noemen, de circulaire jeugdreclassering.⁹⁰ De circulaire wil een antwoord geven op twee vragen. Allereerst, wat is de definitie van jeugdreclassering? Vervolgens, wie behoort zich binnen de jeugdreclassering met welke activiteiten bezig te houden?⁹¹ Het antwoord op de eerste vraag luidt: "Jeugdreclassering is het geheel van activiteiten dat start vanaf het moment dat de politie een minderjarige meldt bij de raad voor de kindbescherming naar aanleiding van een opgemaakt proces-verbaal. De activiteiten betreffen het geven van voorlichting en advies aan de betrokken justitiële instanties; het realiseren en uitvoeren van begeleiding in opdracht van de Officier van Justitie of de rechter en het coördineren van de taakstraffen." Het doel van jeugdreclassering is: "...het voorkomen dan wel mitigeren van een criminele carrière."

Het antwoord op de tweede vraag wordt onderverdeeld in activiteiten te voeren door de raad en activiteiten uit te voeren door gezinsvoogdij-instellingen en reclassering.

De raad

De centrale regie wordt onderverdeeld in een individuele en beleidsmatige regie.⁹²

Regie in individuele zaken: Zicht hebben op het verloop van de casus vanaf het moment dat de minderjarige bij de raad is gemeld. Concreet houdt dit het volgende in. De politie moet in geval van proces-verbaal een melding doen aan de raad. De raad adviseert welk vervolg (zowel strafrechtelijke gezien als ten aanzien van de hulpverlenings/begeleidingsmogelijkheden) de melding van de politie dient te hebben. Ten behoeve van het opstellen van dit advies heeft de raad in principe zelf contact met de jongere, ouders en belangrijke derden. De raad geeft informatie en advies aan justitiële autoriteiten. Dit is tevens een signaalmoment om te bekijken of er sprake is van onderliggende problematiek. De raad verzorgt de vroeghulp.

De regie op beleidsmatig gebied: De raad moet zicht hebben op alle mogelijke vormen van preventie, hulpverlening en speciale projecten die er binnen een regio bestaan om jongeren naar toe te verwijzen. Tevens moet hij deelnemen aan relevante netwerken. Indien nodig dient de raad deze op te zetten en de voortrekkersrol te vervullen. Aan deze netwerken dienen ook de gv-i's en de reclassering deel te nemen.⁹³ Concreet houdt dit in dat de afstemming met de politie, gv-i en reclassering verbeterd dient te worden. Belangrijk is dat er een snelle en adequate overdracht tussen de raad en de gv-i/reclassering plaatsvindt.

De gezinsvoogdij-instelling/reclassering: De uitvoering van de maatregel hulp en steun en allerlei vormen van begeleiding in de voorfase van de strafzaak en tijdens en na detentie. Ten aanzien van de begeleiding in de voorfase wordt expliciet vermeld dat een strafrechtelijke instantie de begeleiding nodig moet achten. Als het om de begeleiding van een preventief gehechte jongere gaat, moet de begeleiding in ieder geval door de rechter vastgesteld zijn. Er dient gerapporteerd te worden aan het openbaar ministerie, de rechter en, in het kader van de regiefunctie, de raad.

"De neuzen gericht" en de circulaire financiering jeugdreclassering

Aan het einde van de circulaire jeugdreclassering geeft het hoofd directie Jeugdbescherming en Reclassering aan dat een en ander nader uitgewerkt wordt. Dit gebeurt in het rapport van de intersectorale werkgroep jeugdreclassering: *"de neuzen*

gericht".⁹⁴ De werkgroep geeft advies omtrent vragen die bij de implementatie van de circulaire naar boven zijn gekomen. De werkgroep betreft naast de circulaire jeugdreclassering tevens de rapporten *"met de neus op de feiten"* en *"sturen op afstand"*.⁹⁵ Ik wil kort ingaan op de beantwoording van de vraag ten aanzien van begeleiding die het rapport behandelt. Omdat *"de neuzen gericht"* verder 'enkel' een specificatie van de circulaire is, laat ik het rapport voor het overige buiten beschouwing.

De vraag luidt of er een mogelijkheid gecreëerd dient te worden waarbij de raad zelfstandig de bevoegdheid heeft om een jonge verdachte voor begeleiding naar de gv-i door te verwijzen. De werkgroep concludeert het volgende.⁹⁶ Er bestaat een behoefte om reeds in een vroeg stadium van de strafvervolg begeleiding en ondersteuning met een verplichtend karakter te bieden. In navolging van de circulaire meent zij echter dat het verplichtende karakter het noodzakelijk maakt dat de begeleiding door een strafrechtelijke autoriteit wordt vastgesteld. Het is niet aan de raad om zo'n vorm van begeleiding vast te stellen. Wel moet de raad de mogelijkheid krijgen om op korte termijn bij de betreffende autoriteit de begeleiding, in de vorm van een voorlopige voorziening, te verzoeken. De werkgroep adviseert om na te gaan of de regelgeving aangepast dient te worden om deze vorm van begeleiding te realiseren.

In de circulaire financiering jeugdreclassering⁹⁷ wordt duidelijk dat er is gekozen voor een vrijwillige variant van toezicht en begeleiding, naast de maatregel van hulp en steun die een verplichtend karakter kent. De raad heeft samen met de officier de bevoegdheid om toezicht en begeleiding (in een vrijwillig kader) te verzoeken. Het betreft hier gevallen waarbij een jeugdige niet in verzekering gesteld is of na inverzekeringstelling heengezonden is. Deze begeleiding duurt tot aan de strafzitting of maximaal zes maanden. In bijzondere gevallen kan de raad kan na een gemotiveerd verzoek de termijn verlengen. Tevens kan de raad een verzoek tot begeleiding (in vrijwillig kader) tijdens en tot maximaal zes maanden na de beëindiging van een taakstraf doen. Samen met de directeur van een jeugdinrichting heeft de raad de bevoegdheid om begeleiding na jeugddetentie te verzoeken. Beginnend maximaal twee maanden voor het ontslag en lopend tot maximaal 6 maanden na ontslag. In bijzondere gevallen kan de raad na een gemotiveerd verzoek de termijn verlengen. Later is dit ook voor de behandelmaatregel gaan gelden.⁹⁸ Toezicht en begeleiding is in het leven geroepen om "(...) ongewenste leemtes in de mogelijkheden voor begeleiding te voorkomen of uit te breiden (...)"⁹⁹ De cir-

culaire gebruikt het woord verzoeken. Hiermee wordt het verzoek voor financiering bedoeld. Naar mijn mening kan de raad (of officier of hoofd van de inrichting) zelfstandig toezicht en begeleiding initiëren die, na toestemming van de verdachte, vervolgens door een gv-i of andere instelling uitgevoerd dient te worden.

Met de neus op de feiten

Kort na de circulaire verschijnt het rapport *"met de neus op de feiten"* van de commissie jeugdcriminaliteit, de commissie-Van Montfrans genoemd.¹⁰⁰ De commissie was advies gevraagd over de te verwachte ontwikkelingen ten aanzien van jeugdcriminaliteit, de meeste effectieve en efficiënte aanpak van jeugdcriminaliteit en het bijbehorende kostenplaatje. Hoewel deze commissie verder geen verwijzingen naar de circulaire maakt, geeft zij wel een aanbeveling ten aanzien van het functioneren van de raad. De commissie stelt voorop dat het een illusie is om jeugdcriminaliteit te reduceren tot nul. Het doel is dan ook 'enkel' het terugdringen van de jeugdcriminaliteit en het beperken van de overlast tot een aanvaardbaar en haalbaar niveau.¹⁰¹ Het uitgangspunt is om daar waar mogelijk jeugdcriminaliteit te voorkomen. Daar waar preventie niet werkt behoort men *vroegtijdig, snel en consequent* op te treden.¹⁰² Vanuit dit licht bekeken stelt de commissie dat de signaleringstaak van de raad (en politie) zeer belangrijk is. Dit houdt in dat de raad (en/of politie) bij een eerste contact met de (delinquente) jongere nagaat of er sprake is van *'normaal' grensverkennend opgroeigedrag* of van *signaal gedrag* hetgeen zou wijzen op *achterliggende problemen en waarvoor deskundige hulp en begeleiding nodig is*.¹⁰³ Met name deze en de voorlichtende taak van de raad komen volgens de commissie niet geheel tot hun recht. Zij constateert dat de raad maar in één derde van de zaken actief is.¹⁰⁴ In haar conclusie en aanbevelingen pleit de commissie dan ook voor het intensiveren van de strafrechtelijke taken van de raad. Dit geldt zowel voor de signalerings- en voorlichtingstaak, alsook voor de coördinatie taakstraffen en de regiefunctie in jeugdreclassering (die zij verder echter buiten beschouwing laat).¹⁰⁵

De beleidsmatig toebedeelde taken van de raad op een rij gezet

Individuele casusregie

Hieronder vallen alle wettelijke taken van de raad.

De circulaire vermeldt nog expliciet dat de raad ook moet adviseren welk strafrechtelijk vervolg een melding van de politie moet hebben.

Nieuw is dat de raad het verloop van iedere

casus in de gaten dient te houden, ook als er door een andere organisatie taken worden vervuld. Dit heeft als consequentie dat anderen aan de raad het verloop en de beëindiging van hun bemoeienissen met een casus moeten rapporteren. De vraag is of de raad in deze ook aanwijzingen mag geven.

Ook nieuw is de bevoegdheid om allerlei vormen van toezicht en begeleiding te initiëren.

Beleidsmatige casusregie

De raad behoort op de hoogte te zijn van alle relevante projecten in de regio en dient relevante overleggen bij te wonen. Waar nodig dient de raad overleggen te initiëren en een voortrekkersrol te vervullen.

4 Praktijkvoorbeeld¹⁰⁶

W (14) wordt 's middags thuis aangehouden en door de politie in verzekering gesteld op verdenking van betrokkenheid bij verscheidene in groepsverband gepleegde gevallen van straatroof en mishandeling. Uit het Cliënt Volgstelsel Jeugdcriminaliteit (cvs-jc) blijkt dat W een jaar eerder naar Bureau HALT is verwezen vanwege het aanrichten van vernielingen. De politie meldt de in verzekering stelling (ivs) aan de officier van justitie en aan de raad voor de kinderbescherming. Na verhoor en een onderhoud met de hulpofficier van justitie wordt W de ochtend na zijn aanhouding op het politiebureau bezocht door een medewerker van de raad voor de kinderbescherming. Deze raads onderzoeker strafzaken heeft een gesprek met W, in de vorm van een zogenaamd 'basisonderzoek'¹⁰⁷. Daarnaast heeft de raads onderzoeker telefonisch contact met de moeder van W. Het verslag van dit basisonderzoek is de volgende ochtend, bij voorgeleiding van W, ter beschikking van de rechter-commissaris. De conclusie luidt onder meer dat W regelmatig betrokken lijkt bij agressief en normoverschrijdend gedrag en dat zijn vriendenkring en de - sociaal zwakke - gezinssituatie daarbij mogelijk een rol spelen. Ook vraagt de raads onderzoeker zich af of W gezien zijn beperkte uitdrucksvaardigheid en gebrek aan aansluiting op school mogelijk zwakbegaafd is. Het advies van de raad voor de kinderbescherming is dan ook om nog geen straf op te leggen maar eerst een (psychologisch) onderzoek te doen verrichten naar de persoon van de verdachte (PO). Op basis hiervan kan een strafrechtelijk en/of hulpverleningstraject worden bepaald dat de meeste aanknopingspunten biedt om de recidivekans te beperken. De raad zelf zal tegelijkertijd een zogenaamd 'vervolgonderzoek' starten, gericht op aspecten van de opvoedingssituatie. Tevens wordt geadviseerd de verdachte te zijner

tijd voorwaardelijk te schorsen, onder toezicht van de jeugdreclassering. De officier van justitie vordert inderdaad een PO en de rechter-commissaris gaat hierin mee, opent een gerechtelijk vooronderzoek en legt binnen dat kader een PO op.

Na drie weken wordt de voorlopige hechtenis van W voorwaardelijk geschorst, onder begeleiding van de jeugdreclassering in het kader van een maatregel Hulp en Steun. In afwachting van de uitkomst van het PO wordt een plan van aanpak gemaakt dat W moet helpen niet opnieuw over de schreef te gaan: W gaat weer naar school en maakt keuzes rond de invulling van zijn vrije tijd en de omgang met leeftijdgenoten. De jeugdreclassering stuurt kopieën van het plan van aanpak naar de raad voor de kinderbescherming en naar de officier van justitie. W verschijnt ten behoeve van het PO enkele malen bij de benoemd deskundige voor het psychologisch onderzoek. Tijdens een wachttijd tot de start van het vervolgonderzoek wordt bij de raad voor de kinderbescherming de voortgang van de verschillende trajecten gevolgd door de casusregisseur. Deze taak wordt door de raads onderzoeker overgenomen zodra het vervolgonderzoek start.

Indien nodig (bijvoorbeeld bij afstemmingsproblemen of wanneer rapportage niet tijdig beschikbaar dreigt te komen) kan de raad contact opnemen met de jeugdreclasserder en/of de benoemd deskundige. Als W zich niet houdt aan de schorsingsvoorwaarden, meldt de jeugdreclassering dit aan de officier van justitie en aan de raad voor de kinderbescherming. Mocht zich ondanks de hulpverlening een crisissituatie voordoen die tot 'dringend en onverwijd' ingrijpen noopt, dan kan de jeugdreclassering een beroep doen op de (civielrechtelijke) waarborgfunctie van de raad. De raad kan dan eventueel besluiten om een rekest tot een voorlopige ondertoezichtstelling in te dienen, veelal gepaard aan een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing.

Het vervolgonderzoek van de raad verloopt echter zonder dat zich dergelijke complicaties voordoen. Het bestaat uit een gesprek met W zelf en enkele gesprekken met diens moeder. W's moeder (alleenstaand) heeft veel lichamelijke en psychische klachten. Zij vertelt zich in de opvoeding onmachtig te voelen. Zij is teleurgesteld in haar zoon en in eerdere hulpverlening en heeft het idee dat alle adviezen die zij heeft gehad, niet geholpen hebben. Ook wordt informatie opgevraagd bij de school van W. Deze laat weten dat hij al geruime tijd niet goed mee kon komen maar dat het niet lukte om hem en moeder afspraken te maken met betrekking tot individuele ondersteuning. Uiteindelijk baseert de raad zich bij zijn advies mede op de rapportages van de benoemd deskundige en het voortgangsrap-

port van de jeugdreclassering. In het deskundigenrapport wordt gewag gemaakt van een gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens, welke in diagnostische zin wordt omschreven als het gecombineerd voorkomen van zwakbegaafdheid en een gedragsstoornis. W's beperkte greep op zijn leven, zijn negatieve zelfbeeld en de daarmee samenhangende beïnvloedbaarheid door 'verkeerde vrienden' worden als zijn achilleshiel beschouwd bij het voorkomen van recidive. Omdat W zich niettemin inmiddels al een half jaar aan de schorsingsvoorwaarden heeft gehouden en de hulpverlening volgens de jeugdreclasserder na een moeizame start redelijk verloopt, wordt door de raad continuering hiervan bepleit, 'met speciale aandacht voor het vinden van een beter passende vorm van onderwijs'. Daarnaast wordt het advies van de rapporterende psycholoog overgenomen, namelijk om een taakstraf op te leggen in de vorm van een leerstraf 'sociale vaardigheden' en eventueel aanvullend een werkstraf. De taakstraf heeft met name als doel W handvaten aan te reiken om zijn vrije tijd constructiever te benutten, beter om te gaan met groepsdruk en meer positieve sociale contacten te leggen.

Nadat de kinderrechter in grote lijnen uitspraak heeft gedaan conform de voorliggende adviezen (aanvullend wordt een voorwaardelijke detentie opgelegd), wordt W enkele maanden later opnieuw uitgenodigd voor een gesprek op het kantoor van de raad voor de kinderbescherming. Ditmaal spreekt hij een coördinator taakstraffen. Van deze functionaris verneemt hij de regels rond de uitvoering van de opgelegde leerstraf. In de maanden daarna volgt hij de sociale vaardigheidstraining, binnen een individueel contact met een hiertoe speciaal opgeleide jeugdhulpverlener. Onderwijl is voor hem een nieuwe school gevonden, waar hij aansluiting lijkt te vinden. De executie van de straf wordt afgesloten met een nagesprek met de coördinator strafzaken van de raad voor de kinderbescherming. De begeleiding door de jeugdreclassering worden afgebouwd en de proeftijd loopt na anderhalf jaar af.

5 Enige kanttekeningen

Adviserend

De wettelijke taak van de raad in jeugdstafrechtzaken was en is primair adviserend (aan openbaar ministerie, rechter-commissaris/rechter). Die adviserende rol geldt ook voor de tenuitvoerlegging, zij het alleen voor de vrijheidsbenemende maatregel. Ten aanzien van de plaatsing zelf kan de minister de raad om advies vragen, in geval van (on) voorwaardelijk ontslag zal de minister advies inwinnen bij de raad. Het is opmerkelijk en beleidsmatig weinig consistent om

de raad niet dezelfde adviserende rol bij de jeugddetentie te geven. Aan de andere kant kan met de invoering van het efficiëntere plaatsingsbeleid door middel van een centraal plaatsingsorgaan de vraag gesteld worden of de selectiefunctionarissen nog wel zitten te wachten op een advies van zowel de raad als de rechter.

Toezicht en begeleiding

De raad kan allerlei vormen van vrijwillige toezicht en begeleiding initiëren en daar waar nodig, verlengen. Allereerst roept het de vraag op in hoeverre de jeugdige verdachte een door de raad dan wel de officier 'aangeboden' begeleiding in de voorfase van zijn proces als vrijwillig zal ervaren. Eenzelfde discussie speelt (speelde) ook bij de Halt-afdoening. Bij toezicht en begeleiding speelt ook nog eens mee dat er nog eenzelfde begeleiding bestaat, de hulp en steun, maar dan met een verplichtend karakter. In tegenstelling tot toezicht en begeleiding is de Halt afdoening (ondertussen) echter wettelijk geregeld. Hetgeen niet inhoudt dat alle bezwaren nu van tafel zijn, maar wel dat het inzichtelijk is en met waarborgen omkleed.

Casusregie

De raad krijgt de casusregie toegewezen. Dit is een begrip die niet in al z'n consequenties doorbedacht is. Houdt de aan de raad toebedeelde regie van de jeugdreclassering tevens een eindverantwoordelijkheid in? En impliceert dat bovendien dat de raad medewerkers van gv-i's (die immers hulp en steun en toezicht en begeleiding verlenen) kan aansturen? En als dat dan zo is, vallen de aanwijzingen van de raad dan onder het toetsingsbereik van de Algemene wet bestuursrecht?¹⁰⁸

Toezichthoudend

De toezichthoudende taak van de raad is met name na de laatste wetwijziging (1994) sterk beperkt. Het toezicht door de raad op de naleving van de voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling, het voorwaardelijk ontslag en de voorwaardelijke invrijheidstelling is uit de wet verdwenen. Wat het voorwaardelijk ontslag betreft is echter de mogelijkheid blijven bestaan dat de minister de raad met het toezicht belast. Gelet op de regiefunctie van de raad in zake jeugdreclassering kan dit mogelijk ongewenst zijn. Immers indien de regiefunctie van de raad tevens eindverantwoordelijkheid inhoudt ten aanzien van de hulp en steun, dan is met die verantwoordelijkheid de taak van controle op de naleving moeilijk te verenigen. Daarnaast is het enigszins vreemd dat alle andere vormen van toezicht nu onder het openbaar ministerie vallen en deze niet.

Jeugdreclassering

Met het definiëren van het begrip jeugdreclassering wordt duidelijk dat alle taken van de raad binnen het jeugdstrafrecht onder de jeugdreclassering vallen. Daarnaast is duidelijk geworden dat verschillende activiteiten van de jeugdreclassering door verschillende organisaties uitgevoerd worden. Deze organisaties kunnen zich tegelijkertijd met dezelfde casus bezighouden (advies en voorlichting, vroeghulp, hulp en steun, toezicht en begeleiding, casusregie en voorbereiding en ondersteuning van de taakstraffen). Dit roept vragen op ten aanzien van de eenduidigheid van het beleid en de werkbaarheid. Ook voor de medewerkers zelf kan het onoverzichtelijk zijn omdat ze deels uit verschillende organisaties afkomstig zijn met ieder hun eigen taak insteek en beleid hetgeen niet allemaal op elkaar afgestemd is.

Concluderend

Uit het voorgaande blijkt dat in de praktijk van het jeugdstrafrecht de rol van de raad (en anderen) zich in de loop der jaren buiten de wet om ontwikkeld heeft. Een ontwikkeling die tevens een uitbouw van taken inhoudt die (nog steeds) niet in de wet geregeld is en die ook allerlei vragen oproept. Dit leidt tot een weinig overzichtelijke situatie en kan voor de gemiddelde justitiabele (waaronder de jeugdige verdachte en ouders) tot onduidelijkheid en dus onzekerheid leiden. Kortom het beleidsmatig (sluipend) uitbreiden van de taak van de raad in strafzaken is niet alleen in strijd met artikel 1:238 BW (taken van de raad zijn in de wet geregeld) maar draagt bepaald niet bij aan de duidelijkheid ook voor andere organisaties.

Tevens zou de uitvoeringspraktijk aan transparantie kunnen winnen door de jeugdreclasseringstaken analoog aan de (volwassen) reclassering en conform de voorstellen van de commissie-Gijsbers in een afzonderlijke jeugdreclassering onder te brengen. Dit hoeft niet per definitie een particuliere (zoals bij de reclassering) instantie te zijn, maar wel een instantie die, anders dan nu het geval is bij de raad, onafhankelijk van de 'vervolgende overheid' georganiseerd is.

Noten

1. De raad voor de kinderscherming heeft sinds de oprichting verschillende namen en organisatievormen gekend. Sinds 1996 bestaat er maar één raad met een hoofdkantoor in Utrecht en arrondissementale afdelingen. Voor het gemak hanteren wij in dit artikel enkel en in enkelvoud de naam raad voor de kinderscherming.
2. Wet van 24 december 1954, houdende wijziging van de bepalingen betreffende de voorgedijraden, voorkomende in het Burgerlijk Wetboek, en - in verband daar-

mede - wijziging van andere wetten, Stb. 1954, 602.

3. MvA, Tweede Kamer, 1953-1954, 2814, nr. 5, p. 9.
4. HR 29 juni 2001, NJ 2001, 598.
5. Zie voor een uitvoerig (historisch) overzicht van de taken en bevoegdheden van de raad voor de kinderscherming: Doek, J.E., Wat is een goede raad voor de toekomst, Samson uitgeverij Alphen aan den Rijn, 1978; Delfos, G. en J.E. Doek, Organen van kinderscherming, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1983 en Hermans, H.E.G.M., De raad voor de kinderscherming, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1984. Meer recent: Bruins, J., Jeugdreclassering en het nieuwe jeugdstrafrecht, Proces, 1995, nr. 10, p. 164-172.
6. Wet van 24 december 1954, houdende wijziging van de bepalingen betreffende de voorgedijraden, voorkomende in het Burgerlijk Wetboek, en - in verband daarmee - wijziging van andere wetten, Staatsblad 1954, 602.
7. De commissie-Overwater had als taak antwoord te geven op de vraag welke richting het Rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderschermrecht zich moest ontwikkelen. Commissie Overwater, 's Gravenhage, 1951. Zie verder: Hermans, H.E.G.M., a.w., p. 189.
8. Doek, J.E., 1978, a.w., p. 30.
9. Artikel 488b (oud) Sv.
10. MvT, Tweede Kamer, 1952-1953, 2814, nr. 3, p. 21 en Verslag, Tweede Kamer, 1953-1954, 2814, nr. 8, p. 2.
11. MvT, Tweede Kamer, 1952-1953, 2814, nr. 3, p. 12. Zie ook: Doek, J.E., 1978, a.w., p. 31.
12. Doek, J.E., 1978, a.w., p. 40 en 41 en Hermans, H.E.G.M., a.w., p. 205-209.
13. Wet van 9 november 1961 tot herziening van het kinderschermrecht en het kinderschermprocesrecht, Stb. 1961, 402.
14. "Levensomstandigheden" werd ingevoerd bij wet van 7 juli 1994.
15. Artikel 500I (oud) Sv.
16. Wet van 9 november 1961 tot vaststelling van een nieuwe Beginselenwet voor de kinderscherming en daarmee verband houdende wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek, Stb. 1961, 403.
17. Artikel 27 lid 1 (oud) Beginselenwet voor de kinderscherming.
18. Artikel 28 lid 2 (oud) Beginselenwet voor de kinderscherming.
19. Artikel 29 lid 1 (oud) Beginselenwet voor de kinderscherming.
20. Artikel 77q en 77r (oud) Sr.
21. Artikel 29 lid 4 (oud) Beginselenwet voor de kinderscherming.
22. Wet van 8 augustus 1989, houdende regelen ten aanzien van de jeugdhulpverlening (Wet op de jeugdhulpverlening), Stb., 1989, 358.
23. Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 1985-1986, 19399, nr. 3, p. 21.
24. Besluit van 30 maart 1990, houdende bepalingen ter uitvoering van de artikelen 77g bis en 77ff van het Wetboek van Strafrecht (Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht), Stb. 1990, 165.
25. Niet lang daarna volgden andere steden.
26. Doek, J.E., 1978, a.w., p. 41 en Hermans, H.E.G.M., a.w., p. 207-209.
27. Hermans, H.E.G.M., a.w., p. 209.
28. Wet van 26 oktober 1973 tot herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering betreffende toevoeging van een raadsman en toepassing van voorlopige hechtenis en wijziging van de artikelen

- 27 en 77hh van het Wetboek van Strafrecht, Stb. 509.
29. Wet van 12 1976, houdende partiële wijziging van het kinderstrafrecht en kinderstrafprocesrecht, Stb. 282.
30. Drs. Coenen, A.W.M. en P.B. Dowit, Coördinatiecommissie wetenschappelijk onderzoek kinderbescherming, evaluatieonderzoek vroeghulp aan minderjarigen, Den Haag, oktober 1983. Dit rapport maakt melding van een circulaire van de staatssecretarie waarin vroeghulp vermeld staat.
31. Hermans, H.E.G.M., a.w., p. 215-217.
32. Het betrof de Projectgroep Vroeghulp aan Inverzekeringgestelde Minderjarigen. De projectgroep bracht in oktober 1978 haar eindnota uit.
33. Eindnota van de Projectgroep Vroeghulp aan Inverzekeringgestelde Minderjarigen, oktober 1978, p. 7.
34. Openbare commissievergadering, vaste commissie van justitie, Tweede Kamer, 1979-1980, 12 november 1979, p. 366.
35. Openbare commissievergadering, vaste commissie van justitie, Tweede Kamer, 1979-1980, 12 november 1979, p. 367, 371 en 372.
36. Verpalen, dr. mr. M.J.M. Verpalen, Tekst & Commentaar Strafvordering, Kluwer, Deventer 1999, p. 1080.
37. Wet van 7 juli 1994 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen, Stb. 1994, 528.
38. Commissie-Anneveldt, Sanctierecht voor jeugdigen, Rapport commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, 1982.
39. Zie noot 24.
40. Besluit van 12 december 1994, houdende bepalingen ter uitvoering van artikel 77ff, tweede lid, van het wetboek van strafrecht (Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994), Stb. 1994, 866.
41. Wet van 2 november 2000 tot vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdhulpverlening alsmede enige andere wetten (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen), Stb. 2000, 481. In principe zou met de invoering van de Beginselenwet het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht vervallen. Dit is echter niet gebeurd. Het is wel gewijzigd.
42. Artikel 491 lid 1 en lid 2 Sv.
43. Verpalen, a.w., p. 1079.
44. Artikel 494 lid 4 sv.
45. Artikel 494 lid 3 Sv.
46. Commissie-Anneveldt, a.w., p. 44.
47. Commissie-Anneveldt, a.w., p. 27 en 28.
48. Commissie-Anneveldt, a.w., p. 24.
49. Periodiek overleg tussen de officier, kinderrechter en de raad ter toetsing vooraf van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie.
50. Voorstel van wet, Tweede Kamer, 1989-1990, 21327, nr. 2, p. 13.
51. Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 21327, nr. 3, p. 43.
52. Tweede Nota van Wijziging, Tweede Kamer, 1992-1993, 21327, nr. 13, p. 8.
53. En een strafrechtelijke ingang tot een civiele maatregel.
54. Artikel 77 h bis lid 1 (oud) Sr.
55. Artikel 77 h bis lid 2 (oud) Sr.
56. Artikel 77 v lid 5 Sr.
57. Door de minister als zodanig aangewezen selectiefunctionarissen, artikel 16 lid 3 Bjj.
58. Artikel q lid 2 (oud) Sr en 77 r lid 2 (oud) Sr jo 77 s bis lid 1 (oud) Sr. Hoewel het artikel zelf spreekt van "regeringswege" ga ik er van uit dat daarmee in dit geval de minister van justitie bedoeld wordt.
59. Artikel 77 s lid 7 Sr.
60. Artikel 77 s lid 7 (oud) Sr en 77 s bis lid 1 (oud) Sr.
61. Artikel 7 lid 1 (oud) Btj. Volgens dit lid kwam de bevoegdheid overigens ook toe aan het bestuur van de voerdij-instelling.
62. Artikel 7 lid 2 (oud) Btj.
63. Artikel 5 Lid 2 en 3 Btj.
64. Artikel 5 lid 2 Btj.
65. Artikel 10 lid 1 (oud) Btj en artikel 6 lid 2 Btj.
66. Artikel 77 s bis lid 3 (oud) Sr.
67. Artikel 6 lid 1 Btj.
68. Zie de Nota van Toelichting bij het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994.
69. Artikel 77 aa lid 1 (oud) Sr.
70. Artikel 77 aa lid 1 Sr.
71. Commissie-Anneveldt, Sanctierecht voor jeugdigen, Rapport commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, 1982, p. 57.
72. Naar eigen zeggen hanteerde de commissie-Anneveldt twee algemene uitgangspunten bij de grondige herziening van het jeugdstrafrecht. Allereerst de toegenomen mondigheid van de jeugdige en ten tweede de toepasselijkheid van algemene rechtsregels op het geldende jeugdstrafrecht. Dit leidde volgens de commissie tot de conclusie dat het nieuwe jeugdstrafrecht zoveel mogelijk moest aansluiten bij het communale strafrecht. Commissie-Anneveldt, a.w. 1982, p. 59.
73. Artikel 77 o lid 1 en 2 Sr en 77 p lid 1 Sr.
74. Openbaar ministerie, Aanwijzing verbaliseringsbeleid en procesbeschrijving minderjarigen, Staatscourant 1999, nr. 82 p.12.
75. Commissie-Gijsbers, Rapport van de commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming, 's Gravenhage, mei 1990, p. 1.
76. Commissie-Gijsbers, a.w., p. 1.
77. Commissie-Gijsbers, a.w., p. 30.
78. Commissie-Gijsbers, a.w., p. 30.
79. Nota Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging, Tweede Kamer, 1990-1991, 21980, nr. 2, p. 35.
80. Brief van de staatssecretaris van justitie, 26 februari 1992, Tweede Kamer, 1991-1992, 21980, nr. 4, p. 5.
81. Project Heroriëntatie op de jeugdbescherming en reclassering.
82. Brief van de staatssecretaris van justitie, 26 februari 1992, Tweede Kamer, 1991-1992, 21980, nr. 4, p. 5.
83. Brief van de staatssecretaris van justitie, 02 november 1992, Tweede Kamer, 1992-1993, 21980, nr. 11, p. 11.
84. Verslag van een schriftelijk overleg, Tweede Kamer, 1992-1993, 21980, nr. 15, p. 10.
85. Op welke wijze precies invulling wordt gegeven aan de regiefunctie wordt nader in een project in het kader van "de vernieuwing" uitgewerkt. Een schriftelijk stuk van deze projectgroep heb ik echter niet kunnen bemachtigen.
86. Besluit van 15 december 1994, houdende nieuwe regels inzake de reclassering, Reclasseringsregeling 1995, Stb. 1994, 875. Vervanging van Reclasseringsregeling 1986.
87. Opvallend is dat het begrip centrale regie jeugdreclassering vervangen wordt door centrale regie in strafzaken. Waarschijnlijk omdat de jeugdreclassering het gebied bestrijkt vanaf het allereerste begin van een strafzaak tot en met het einde.
88. De huidige directie Preventie Jeugd en Sancties.
89. Voorlopig standpunt m.b.t. het rapport "Centrale regie in strafzaken, 17 november 1993, 409914/93/JR.
90. Circulaire Jeugdreclassering, 20 januari 1994, 422248/94/JR.
91. Circulaire Jeugdreclassering, p. 1.
92. Circulaire Jeugdreclassering, p. 1-3.
93. Circulaire Jeugdreclassering, 20 januari 1994, 422248/94/JR, p. 2.
94. Rapport van de intersectorale werkgroep jeugdreclassering, de neuzen gericht, december 1994.
95. Dit rapport gaat over de taakverdeling tussen uitvoeringsorganisaties en kerndepartementen. Departementen bepalen de kerntaken van de betrokken organisaties en het beleidskader daarbij. Daarnaast stellen de departementen de randvoorwaarden en financiën vast en spreken de organisaties aan op een goede uitoefening. De uitvoeringsorganisaties hebben een grote mate van eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid bij de uitvoering van vastgesteld beleid en taken. Rapport van de directie Jeugdbescherming en Reclassering, sturen op afstand.
96. De neuzen gericht, p. 25 en 26.
97. Circulaire financiering jeugdreclassering, 24 oktober 1996, 575812/96/PJR. Zie ook de circulaire van 18 juli 2000.
98. Zie voor nadere uitwerking: Convenant landelijk kader voor de nazorg, raad voor de kinderbescherming, Stichting Vedio, Stichting reclassering Nederland, justitiële Jeugdinrichtingen, Utrecht, 24 augustus 2000.
99. Mr. Bosch, van den, H.C., De juridische aspecten van de jeugdreclassering. In: Jeugdreclassering: veelzijdig aangepakt, Vedio, Utrecht, 2001, p. 8.
100. Commissie Jeugdcriminaliteit, commissie-Van Montfrans, met de neus op de feiten, 16 maart 1994. De commissie was op 1 oktober 1993 geïnstalleerd en bood op 16 maart 1994 haar rapport aan.
101. Commissie Jeugdcriminaliteit, a.w., p. 11.
102. Commissie Jeugdcriminaliteit, a.w., p. 12 en 27.
103. Commissie Jeugdcriminaliteit, a.w., p. 28.
104. Commissie Jeugdcriminaliteit, a.w., p. 28.
105. Commissie Jeugdcriminaliteit, a.w., p. 38 en 39.
106. Het geschetste voorbeeld is niet bedoeld als exemplarisch maar als illustratief. Het voorbeeld is enerzijds iets complexer dan een modale casus, omdat het is bedoeld om de belangrijkste vormen van raadsbemoenien te adstrueren. Anderzijds worden echter vele mogelijke differentiaties, complicaties en regionale verschillen in uitvoering genegeerd. De wijze waarop de bemoenien van de raad voor de kinderbescherming gestalte krijgt, is behalve van de ernst van het misdrijf in de praktijk onder meer afhankelijk van plaatselijke factoren en omstandigheden (zoals de mate waarin de politie geverbaliseerde of in verzekering gestelde jongeren bij de raad meldt, de mate waarin de raad erin slaagt door de politie gemelde jongeren te bezoeken of anderszins te bereiken, de taakopvatting binnen de raadsvestiging zelf, de verwachtingen die in het betreffende arrondissement leven bij de rechtbank ten aanzien van de raad en de

wijze waarop jeugdreclassering en rapportagebemiddelende instanties als de forensisch -psychiatrische dienst ter plaatse zijn georganiseerd).

107. Het basisonderzoek wordt in principe bij alle door de politie gemelde van een misdrijf verdachte jongeren verricht. Het bestaat doorgaans uit een vraaggesprek van ongeveer drie kwartier waarin vaste onderwerpen als de thuissituatie, de schoolgang, de vriendenkring, de vrijetijdsbesteding, het toekomstperspectief en de omgang met geld en regels aan de orde komen. In 2001 zijn verscheidene raadsvestigingen in den lande gestart met de invoering van een speciaal voor de voorlichtings, advies- en signaleringsfunctie van de raad ontwikkeld gestructureerd interview, de Baro genaamd (Doreleijers, Th. A. H., Bijl, B., Van der Veldt, M. C. & Van Loosbroek, E. (1999). *BARO. Standaardisatie en protocollering Basisonderzoek strafzaken Raad voor de Kinderbescherming*. Amsterdam / Utrecht: Vrije Universiteit / Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn). De Baro behelst een uitgebreide screening van alle relevante domeinen van het functioneren, waarbij niet alleen de jongere zelf maar ook diens ouders en indien mogelijk de school als informant worden betrokken. Het interview is bedoeld om op systematische wijze die jongeren te selecteren die extra zorg c.q. bijzondere interventies behoeven. Het invoeringstraject is echter in de loop van 2001 stilgelegd c.q. uitgesteld in afwachting van duidelijkheid over de benodigde financiële middelen).
108. Raad is onmiskkenbaar een bestuursorgaan. Hij wordt in 1:1 lid 2 Awb niet uitgezonderd. De betrokkenheid van de raad in jeugdstrafrecht valt niet onder opsporing en vervolgingsactiviteiten (1:6 Awb) en valt ook niet onder de 'negatieve lijst' van de Awb (8:5).

Verkeerd bezorgd

Overtreding van de postwet in Noord Brabant 1807-1850

Er zullen naar mijn inschatting niet veel mensen zijn die trappend van ongeduld uitzien naar de blauwe enveloppe van de belastingdienst, ook al weet ieder redelijk denkend mens dat die staatsinkomsten voor een goed overheidsbestuur nodig zijn. Hoeveel aandacht belastingfraude in deze tijd ook moge krijgen, ik koester niet de illusie dat het onttrekken van staatsinkomsten een exclusief hedendaags verschijnsel is. Vandaar dat het mij boeiend voorkomt dit onhebbelijk menselijk trekje ook in het verleden eens op te sporen.

In dit artikel zal ik mij beperken tot een wetsovertreding die niet het meest voor de hand ligt, namelijk de ontduiking van de postwet. Naast smokkelen en belastingfraude bracht ook dit strafbaar de overheid schade toe, namelijk de derving van de inkomsten van de porti. Pas na de privatisering van de PTT werd de monopoliepositie van de staat doorbroken. Een tweede beperking die ik mij opleg is de periode van 1807 tot 1850 en het gebied nl. het arrondissement 's Hertogenbosch.

Tussen 1807 en 1850 gaf een postwet de overheid het exclusieve recht op postbezorging. De revenuen die dit staatsbedrijf in de wacht sleepte, waren dermate belangrijk voor hem dat het particulieren die betrapt werden als illegale postbezorgers forse boeten in het vooruitzicht stelden. Naarmate het bedrijf een professioneler karakter kreeg, nam de opsporing belangrijk toe. We moeten er evenwel van uitgaan dat ook toen de weinige gearresteerde overtreders zich tot het bekende topje van de ijsberg konden rekenen.

Het ontstaan van de postwet van 1807

De postwagendiensten ontwikkelden zich sinds de tweede helft van de zeventiende eeuw als particuliere ondernemingen, wel-

iswaar met octrooi van de stadsbesturen en later van de centrale overheid. Tot aan de Franse tijd waren de postmeesters de opvolgers van de bodiediensten. Toen het brievenvervoer door de toename van het handelsverkeer een grotere betekenis kreeg, zien we dat de begrippen als postjacht, postschuit en postschipper in omloop kwamen. Enkele steden zagen met lede ogen hoe de inkomsten van de postmeesters hun neus voorbij gingen en het duurde dan ook het niet lang dat zij zich het alleenrecht toeëigenden en de stadsbesturen van de postmeesters een zetbaas maakten. Vervolgens droegen de stemhebbende steden in Holland en Westfriesland in 1747 deze verworven rechten weer over aan de stadhouder, die ze ten slotte weer delegerde aan de staten van het gewest. Vandaar de naam statenpost. Op die manier bestonden er tot 1799 particuliere, stedelijke en gewestelijke posterijen. Vier jaar na de revolutie van 1795 werden alle posterijen genationaliseerd en trad met ingang van 1803 het eerste nationale postbestuur in werking.

Koning Lodewijk Napoleon zorgde uiteindelijk voor een eenhoofdige leiding, uiteraard naar Frans model. In Noord Brabant ging deze ingreep in 1809 gepaard met de koninklijke opdracht de aanleg van de straatweg Breda naar Wuustwezel ter hand te nemen, waardoor eerstgenoemde stad een knooppunt werd tussen de landen Frankrijk en Nederland. Niet veel later - toen Napoleon Nederland bij Frankrijk inlijfde - kwam de straatweg van Breda naar Sleenwijk tot stand, waar het veer over de Merwede de toegangspoort vormde naar Bouches du Rhin, het belangrijke Holland, waar de regering was gevestigd.

De eerste echte postwet dateert dus van 17 april 1807 en trad op 1 mei 1807 in werking. Deze nationalisatie legde in een klap alle brievenvervoer aan banden en deed in het vrijgevochten landje veel stof opwaaien. Het begon met klachten van de schippers van de markt- en volksschuiten in de steden 's-Gravenhage, Amsterdam en Utrecht, maar al spoedig volgden de ondernemers van de postwagendienst van Hoorn, Enkhuizen, Haarlem, Alkmaar, Delft, Kampen, Deventer en Zwolle. Immers artikel 11 van de wet loog er niet om "niemand, wie hij ook zij, behalve die geen of genen, welke daartoe vanwege den Koning bij de Post-

directie zijn of zullen worden gequalificeerd, zal vermogen eenige Posterijen, noch Gaardingen of Transporteringen van Brieven aan te leggen, te houden of daartoe mede te werken..." De boete op de overtreding bedroeg vijftientig gulden voor elke brief of pakket, terwijl ook de afzender tot die boete werd veroordeeld. Na de betaling van de geldboete kregen zij hun brief weer terug. (art.12) Als de bezorgers van de posterijen zelf tot die overtreders behoorden, konden zij naast de genoemde boete ook nog worden verbannen of met gevangenisstraf dan wel geseling worden bestraft. (art.13)

Maar gelukkig was de soep minder heet dan deze werd opgediend, immers de monopoliepositie was in zekere zin betrekkelijk gemaakt door de bepaling dat de overheid vrijstellingen kon verlenen, terwijl schippers na 1811 wel de onderweg ter hand gestelde brieven mochten meenemen naar plaatsen waar geen postkantoor gevestigd was. De brieven werden namelijk van postkantoor naar postkantoor bezorgd. Voorwaarde was dan wel dat de bedragen van de port niet lager mochten zijn dan in de wet stond vermeld. Ondanks deze versoepeling konden er toch nog problemen optreden, zoals in Groningen in het najaar van 1807 tussen ene Doekes en de eigenaar van de trekveerschuit tussen Groningen en Uithuizen, omdat eerstgenoemde de onhebbelijke gewoonte had de herbergen af te struinen om brieven en pakjes te vervoeren, die hij vervolgens zelf als passagier van die trek-schuit meenam en in de roef zat te sorteren. De schipper die vrijstelling had gekregen zag op die manier zijn inkomsten teloor gaan en tekende dan ook heftig bezwaar aan. Deze affaire werd toen nog als provinciale aangelegenheid afgedaan. Een andere manier om de wet te ontduiken was om meerdere brieven aan één geadresseerde in één couvert te doen.

Een voorbeeld van een verpachte postbezorging was die van Breda naar Bergen op Zoom. Daar verleende men op 15 februari 1828 aan Jan Nicolaas Dann uit Bergen op Zoom een contract voor postvervoer tussen beide steden via Roosendaal, waarvoor hij een pachtcontract tekende van f 1200,- op jaarbasis. Hij verplichtte zich dagelijks met een rijtuig post te vervoeren tussen 6 uur en 9.15 uur tussen Breda en Roosendaal, ver-

* auteur is criminoloog en free lance publicist

Tabel. Posttarieven in stuivers afhankelijk van gewicht en afstand van de bestemming.

Gewicht	tot 150 g	300 g	450 g	600 g	900 g
Afstand in tijd uitgedrukt					
beneden 6 uur	2	4	6	8	10
6 - 12 uur	3	6	9	12	15
12 - 20 uur	4	8	12	16	20
20 - 35 uur	5	10	15	20	25
35 - 50 uur	6	12	18	24	30
50 - 70	7	14	21	28	35
per 20 uur meer					
een stuiver	8	16	24	32	40

volgens van 9.15 tot 11 uur naar Bergen op Zoom, waarna de terugweg begon tussen 12 uur en 17 uur.

Hoewel de meeste plaatsen van enige omvang over eigen postkantoren beschikten, bleven er nog vele gemeenten daarvan verstoken. In de loop van de jaren groeide het aantal postkantoren gestaag. Zo richtte men in 1809 bijkantoren op in Hardenberg, Delfzijl, Dieren, Amerongen en Leerdam en werd Eindhoven van onderkantoor opgewaarderd tot hoofdkantoor om de postritten tussen Holland en Brabant beter te kunnen stroomlijnen. Toch moest Jan van Spaandonk in 1845 nog als conducteur van de diligences van de heren Gend en Loos voor het gerecht verschijnen. Hij kreeg vrij spraak omdat de brief die hij in Sleeuwijk kreeg en die gericht was aan iemand in Zaandijk niet in de eerstgenoemde plaats gepost had kunnen worden wegens het ontbreken van een postkantoor aldaar. Zijn advocaat verklaarde dat hij de gewraakte brief naar Gorinchem wilde brengen, omdat daar zich het dichtstbijzijnde kantoor bevond.

Redenen om de postwet te ontduiken

Ongetwijfeld zullen de argumenten om de staat van deze inkomsten te beroven hoofdzakelijk gelegen zijn geweest in de posttarieven. Deze waren al vanaf het begin gebaseerd op twee uitgangspunten, te weten de afstand die de brief moest afleggen en het gewicht ervan. Op een brief tot 150 gram moest de afzender afhankelijk van de afstand tussen twee tot zeven stuivers aan port betalen. In bovenstaande tabel staan de tarieven genoemd.

Brieven die zwaarder wogen dan een kilogram mochten echter wel door particulieren vervoerd worden.

Zoals in bovenstaande tabel te zien is, konden de tarieven voor veel mensen een behoorlijke belemmering betekenen, vooral als de afstand toenam.

Een andere overweging om een ander in te schakelen had te maken met de snelheid van de postbezorging of beter gezegd met het ontbreken daaraan. In de bekende roman van Jacob van Lennep *De Lotgevallen van Ferdinand Huijck* klaagde een teruggekeerde reiziger dat zijn post uit Duitsland kennelijk door slakken of schildpadden werd vervoerd.

De boosdoeners

Het duurde echter nog vrij lang voordat we vonnissen aantreffen tegen deze wetsovertreding. Waarschijnlijk heeft dat voor een deel te maken met het gewicht dat koning Willem I aan het belang van de posteerijen gaf. Zoals we al eerder zagen waren de vrijstellingen en de aparte contracten er oorzaak van dat justitie weinig de vinger achter dit soort wetsovertredingen kreeg. Toen de koning echter in 1831 de PTT als afdeling onderbracht bij het Ministerie van Financiën, werd het voor een ieder duidelijk dat de brievenport onderdeel van het fiscale terrein ging uitmaken. Vrijstellingen behoorden sindsdien tot de onmogelijkheden en justitie werd aangespoord de overtreders zonder pardon voor het gerecht te slepen. De controle werd overigens eenvoudiger vanaf het moment dat de PTT overging tot het plakken van postzegels, dat pas in 1852 werd ingevoerd.

Vanaf 1832 zien we dan ook dat de rechtbank in 's Hertogenbosch de eerste vonnissen uitsprak tegen personen of bedrijven die de postwet overtraden. Op 11 september 1832 hield de brigadier van de marechaussee van Oosterhout de 31 jarige bouwman en brieven postillon Wouter van der Wiel

aan die in zijn tas maar liefst vijf brieven vervoerde die hij op eigen houtje wilde bezorgen. Omdat de rechter hem geen opzet kon aanwijzen moest deze magistraat hem op 19 december 1832 vrijspreken. Ook Jan van der Loop onderging hetzelfde gelukkige lot. In 1834 waren het veertien boosdoeners van wie er nog maar drie vrijspraak kregen en één in hoger beroep ging. Onder de veroordeelden bevond zich Adriaan Frans Bouricius, een ondernemer van een postwagendienst tussen Breda en Amsterdam. Zelf woonde hij in Arnhem. Voor zijn onderneming werkten vrij veel mensen die regelmatig de postwet ontduiken. Marechaussees op het veer van Sleeuwijk naar Gorinchem die inmiddels van wanten wisten, betrapten met de regemaat van de klok de berijders van zijn diligences. Maar ook Van Gend en Loos die al geruime tijd vervoerdiensten tussen Breda en Amsterdam in handen had, kreeg in datzelfde jaar een stevige geldboete. Overigens sloot het Ministerie van Financiën in 1847 met Van Gend en Loos wel een contract voor de dagelijkse pakketpost tussen Bergen op Zoom en Antwerpen. Ook in 1836 kwamen we genoemde Bouricius enkele keren weer tegen.

In de periode tussen 1830 en 1839 speelden tevens andere belangen een grote rol. Het was in Noord Brabant op verschillende plaatsen een spannende tijd wat haar oorzaak vond in het grote leger dat voor een belangrijk deel ingekwartierd was bij burgers, niet altijd tot groot genoegen van de plaatselijke bevolking. In die tijd was de overheid tevens zeer alert op mogelijk ondermijnende activiteiten, zodat de brieven uit het zuiden ook om die reden met de nodige argwaan werden bekeken.

Niet alleen mannen kwamen voor de rechter te staan wegens overtreding van de postwet. Een enkele keer treffen we ook een vrouw aan, zoals de 41 jarige Mina van Dongen die in het bezit van zes brieven werd aangetroffen op het veer van Sleeuwijk naar Gorkum die afkomstig waren uit Dussen als ook Dina Swiers uit Oss die wegens de ziekte van haar man vijf brieven moest vervoeren van 's-Hertogenbosch naar Oss. Zij vertelde dat ze niet wist dat het verboden was en dat haar man dat regelmatig deed. Haar zielige verhaal mocht niet baten, het kostte het gezin de formidabele boete van f 75,-

Opvallend is dat de controle meestal plaats vond door de marechaussee die kennelijke gerichte acties hield onder personen die van of naar 's-Hertogenbosch gingen (bij de Hinthamer- of Vugtherpoort waren vaak controleposten) of gebruik maakten van de veerpont van Sleeuwijk. Vooral mensen die

bekend stonden als voerman of met een brieven tas zeulden, waren extra verdacht. Misschien was het voor een deel ook verklikkerswerk, want jaloeziegevoelens zullen zeker hebben meegespeeld.

Uit de verklaringen van de verdachten bleek vaak dat zij niet op de hoogte waren, hetgeen uiteraard geen garantie was dat de waarheid spraken, al trof ik - buiten de vervoerder Bouricius om - slechts een recidivist. Het betrof de 58 jarige voerman en bode Adriaan Timmermans uit Vught die op 5 augustus 1843 vijf illegale brieven in zijn tas had. Voor de rechter toonde de man zijn patentbrief die hem naar zijn zeggen het recht gaf brieven te vervoeren. "Nee", zei de rechter, "de wet van 1807 heeft U dat recht ontnomen", maar de oprecht klinkende onwetendheid van Adriaan stemde de magistraat kennelijk gunstig en een vrij spraak volgde. Twee maanden later echter stond dezelfde bode op het matje toen hij op 27 oktober van dat jaar weer twee brieven naar Vught wilde brengen. Dit maal trapte de rechter er niet meer in en ontsprong Timmermans niet meer de dans.

De straf die op deze wetsovertreding stond was dermate hoog dat de meesten zich wel twee keer bedachten voordat zij tot een herhaling zouden overgaan. Voor de meesten stond de geldboete van vijfenzeventig gulden immers gelijk aan vier of vijf maanden loon. En dat ontnam de toen al calculerende burger de moed daartoe.

Het zal mij dan ook niet verbazen als velen bij gebrek aan financiële draagkracht de daaraan verbonden hechtenisstraf in de gevangenis zullen hebben uitgezeten.

Litteratuur:

Over de geschiedenis van de posten bestaan weinig publicaties. De belangrijkste zijn van de hand van E.A.B.J. ten Brink: (1950) De geschiedenis van het Nederlandse postwezen, 1795-1810, Den Haag; E.A.B.J. ten Brink: (1962) "Postritten en postroutes via West Brabant in de Bataafse en de Franse tijd" in *Varia Historica Brabantia* I, p. 219-256 en E.A.B.J. ten Brink: (1969) De geschiedenis van het postvervoer, Bussum

De inkwartieringen van Noord Nederlandse militairen bij Noord Brabantse burgers staan goed beschreven in het werk van H.F.J.N. van den Eerenbeemt en M.F.A. Linders-Rooijendijk (1986), *Vreemde militairen in een gesloten samenleving*, Tilburg en in mijn artikel in *Brabants Heem* (1998, 132-139) *Onrust in Noord-Brabant. Brabantse burgers en vreemde militairen, 1830-1839*

CHRONOLOGISCH REGISTER

80^e JAARGANG 2001

Nr. 01/2 Januari/februari

<i>Redactie</i>	
Ten geleide: de tachtigste jaargang!	2
<i>Graaff, Klaas de</i>	
Pot uit de lik	3
<i>Post, Marieke G.J.</i>	
De totale institutie als multi-culturele samenleving?	9
<i>Oei, T.I.</i>	
De forensische psychiatrie als dubbeldiscipline	17
<i>Lieshout, W. van, en K. Schotel-van der Veer</i>	
De behandeling in een Tbs-kliniek	21
Register 70 ^{ste} jaargang Proces	27
<i>Blaauw, Eric</i>	
Wat maakt een vrijheidstraf tot straf? (PS)	32

Nr. 03/4 Maart/april

<i>Redactie</i>	
Ten geleide	34
<i>Quint, H.</i>	
Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens	35
<i>Sagel-Grande, Irene</i>	
Het Schotse Children's Hearings System	44
<i>Beer, Ad de</i>	
Huiselijk geweld (2)	49
<i>Maris, Arend</i>	
Zingeving is de hartslag van het reclasseringswerk	52
<i>Oei, T.I.</i>	
De forensische psychiatrie: graadmeter voor knelpunten in de samenleving	55
<i>Vliet, Jaap van</i>	
Onderzoek naar de kwaliteit in de TBS en de relatie met de algemene geestelijke gezondheidszorg	59
<i>Don, Hans-Martin</i>	
Don Quichotte? (PS)	64

Nr. 05/6 Mei/juni

<i>REDACTIE</i>	
Ten geleide: hardere aanpak	66
<i>Beyens, Kristel</i>	
Richting geven aan straftoemeting	67
<i>Outsem, Ron van</i>	
Meevoelen voor beginners en gevorderden: Empathie en empathie-training	76
<i>Perik, Hans</i>	
Behandelen in de TBS kliniek Veldzicht	81
<i>Kool, Renée</i>	
Het spreekrecht voor slachtoffers ter zitting: informeren of kanaliseren?	84
<i>Bervoets, Eric</i>	
Politie en Marokkaanse jongens: lessen uit een interregionaal politieproject	89
<i>Vliet, Jaap van</i>	
Goed voorbeeld (PS)	96

Nr. 07/8 Juli/augustus

<i>Redactie</i>	
Verplicht nummer	98
<i>Beer, Ad de</i>	
Verstrekt opdracht tot het verlenen van hulp en steun... Wat telt in de reclassering	100
<i>Maris, Arend J.</i>	
Naar een grotere vermaatschappelijking van reclasseringsproducten	105
<i>Poort, R.</i>	
Aristoteles had gelijk (& Elsschot ook): over wat werkt	108
<i>Nelissen, P.Ph</i>	
Resocialisatie en detentie: een onderzoek naar de houdingen van gedetineerden en gevangenispersoneel ten aanzien van de voorbereiding op terugkeer in de samenleving	112
<i>Oei, T.I.</i>	
Detentie(on)-geschiktheid bepalen is een justitieel forensisch psychiatrische taak: welke wegen zijn hiervoor nodig?	118

Hilterman, Ed

Statische vergelijking van tijdens verlof recidiverende en niet-recidiverende tbs-gestelden	121
---	-----

Moerings, Martin

Misleiding door het strafrecht (PS)	128
-------------------------------------	-----

Nr. 09/10 September/oktober

<i>Redactie</i>	
Ten geleide: niets is blijvend, behalve vernieuwing	130
<i>Victor</i>	
Een penitentiair reclasserings aanbod?	131
<i>Don, Hans-Martin</i>	
Het project Domus	135
<i>Dam, Bernadette van</i>	
Vrouwen in detentie	141
<i>Matthaei, Irene en Els Stam</i>	
Gedetineerde vrouwen, gek of lastig?	144
<i>Moerings, Martin</i>	
Beklag en beroepsrecht in de PBW: medisch handelen in het brandpunt	147

Blaauw, Eric

De melding door de politie van sterfgevallen en pogingen tot zelfdoding door arrestanten	152
--	-----

Hanrath, Joep

Slachtofferhulp en bemiddeling: een pleidooi voor actieve deelname van slachtofferhulp aan bemiddeling	155
--	-----

Oei, Karel

De ontkennende verdachte ten onrechte in de beklaagdenbank?	157
---	-----

Ruller, Sibo van

Criminologie studeren (PS)	160
----------------------------	-----

Nr. 11/12 November/december

Komen, Mieke

Ten geleide: cultuur speelt altijd een rol	162
--	-----

Wetering, Ineke van

Winti en Voodoo in de rechtszaal	163
----------------------------------	-----

Wiersinga, Hermine
Cultural defense en cultureel verweer 170

Rossum, Wibo van
Respect tonen: Garfinkel en de interpretatie
van het gedrag van Turkse verdachten
in de Nederlandse rechtszaal 172

Komen, Mieke
Een westerse wals op merenguemuziek:
over de culturele competentie van jeugd-
psychiatrische voorlichting aan de recht-
bank 175

Siesling, Mirjam
Multiculturaliteit en de verdediging in straf-
zaken 180

Eck, Clementine van
Eerwraak in Turkije 185

Schoonenberg, Cathelijne
Schoolzwemmen, een koude douche of een
warm bad? Overtreding van de leerplicht-
wet met een beroep op de geloofsovertui-
ging 188

Knap, Job
Een non-issue (PS) 192

ALFABETISCH AUTEURSREGISTER

(Bij meer artikelen van één auteur, zijn de artikelen alfabetisch op titel gerangschikt)

Beer, Ad de

Huiselijk geweld (2) 49
Verstrekt opdracht tot het verlenen van hulp en steun... Wat telt in de reclassering 100

Bervoets, Eric

Politie en Marokkaanse jongens: lessen uit een interregionaal politieproject 89

Beyens, Kristel

Richting geven aan straftoemeting 67

Blaauw, Eric

De melding door de politie van sterfgevallen en pogingen tot zelfdoding door arrestanten 152

Blaauw, Eric

Wat maakt een vrijheidstraf tot straf? (PS) 32

Dam, Bernadette van

Vrouwen in detentie 141

Don, Hans-Martin

Don Quichotte? (PS) 64
Het project Domus 135

Eck, Clementine van

Eerwraak in Turkije 185

Graaff, Klaas de

Pot uit de lik 3

Hanrath, Joep

Slachtofferhulp en bemiddeling: een pleidooi voor actieve deelname van slachtofferhulp aan bemiddeling 155

Hilterman, Ed

Statische vergelijking van tijdens verlof recidiverende en niet-recidiverende tbs-gestelden 121

Knap, Job

Een non-issue (PS) 192

Komen, Mieke

Ten geleide: cultuur speelt altijd een rol 162
Een westerse wals op merenguezmuziek: over de culturele competentie van jeugdpsychiatrische voorlichting aan de rechtbank 175

Kool, Renée

Het spreekrecht voor slachtoffers ter zitting: informeren of kanaliseren? 84

Lieshout, W. van, en K. Schotel-van der Veer

De behandeling in een Tbs-kliniek 21

Maris, Arend J.

Naar een grotere vermaatschappelijking van reclasseringsproducten 105
Zingeving is de hartslag van het reclasseringswerk 52

Matthaei, Irene en Els Stam

Gedetineerde vrouwen, gek of lastig? 144

Moerings, Martin

Beklag en beroepsrecht in de PBW: medisch handelen in het brandpunt 147
Misleiding door het strafrecht (PS) 128

Nelissen, PPh

Resocialisatie en detentie: een onderzoek naar de houdingen van gedetineerden en gevangenispersoneel ten aanzien van de voor voorbereiding op terugkeer in de samenleving 112

Oei, T.J.

Detentie(on)-geschiktheid bepalen is een justitieel forensisch psychiatrische taak: welke wegen zijn hiervoor nodig? 118
De forensische psychiatrie als dubbeldiscipline 17

De forensische psychiatrie: graadmeter voor knelpunten in de samenleving 55
De ontkennende verdachte ten onrechte in de beklaagdenbank? 157

Outsem, Ron van

Meevoelen voor beginners en gevorderden: Empathie en empathie-training 76

Perik, Hans

Behandelen in de TBS kliniek Veldzicht 81

Poort, R.

Aristoteles had gelijk (& Elsschot ook): over wat werkt 108

Post, Marieke G.J.

De totale institutie als multi-culturele samenleving? 9

Quint, H.

Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens 35

Rossum, Wibo van

Respect tonen: Garfinkel en de interpretatie van het gedrag van Turkse verdachten in de Nederlandse rechtszaal 172

Ruller, Sibo van

Criminologie studeren (PS) 160

Sagel-Grande, Irene

Het Schotse Children's Hearings System 44

Schotel-van der Veer, K. en Lieshout, W. van
De behandeling in een Tbs-kliniek 21

Schoonenberg, Cathelijne

Schoolzwemmen, een koude douche of een warm bad? Overtreding van de leerplichtwet met een beroep op de geloofsovertuiging 188

Siesling, Mirjam

Multiculturaliteit en de verdediging in strafzaken 180

Stam, Els en Irene Matthaei

Gedetineerde vrouwen, gek of lastig? 144

Victor

Een penitentiair reclasserings aanbod? 131

Vliet, Jaap van

Goed voorbeeld (PS) 96
Onderzoek naar de kwaliteit in de TBS en de relatie met de algemene geestelijke gezondheidszorg 59

Wetering, Ineke van

Winti en Voodoo in de rechtszaal 163

Wiersinga, Hermine

Cultural defense en cultureel verweer 170

TREFWOORDENREGISTER

(Alle PS-jes en ten geleides zijn niet in dit register opgenomen. Binnen het trefwoord zijn de artikelen alfabetisch op auteur opgenomen.)

Alloctonon

Bervoets, Eric

Politie en Marokkaanse jongens: lessen uit een interregionaal politieproject 89

Quint, H.

Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens 35

Empathie

Outsem, Ron van

Meevoelen voor beginners en gevorderden: Empathie en empathie-training 76

Forensische psychiatrie

Komen, Mieke

Een westerse wals op merenguemuziek: over de culturele competentie van jeugdpsychiatrische voorlichting aan de rechtbank 175

Matthaei, Irene en Els Stam

Gedetineerde vrouwen, gek of lastig? 144

Oei, T.I.

Detentie(on)-geschiktheid bepalen is een justitieel forensisch psychiatrische taak : welke wegen zijn hiervoor nodig? 118

De forensische psychiatrie als dubbeldiscipline 17

De forensische psychiatrie: graadmeter voor knelpunten in de samenleving 55

De ontkennende verdachte ten onrechte in de beklaagdenbank? 157

Gedetineerden

Nelissen, P.Ph

Resocialisatie en detentie: een onderzoek naar de houdingen van gedetineerden en gevangenispersoneel ten aanzien van de voorbereiding op terugkeer in de samenleving 112

Oei, T.I.

De forensische psychiatrie: graadmeter voor knelpunten in de samenleving 55

Geschiedenis

Graaff, Klaas de

Pot uit de lik 3

Gevangeniswezen

Graaff, Klaas de

Pot uit de lik 3

Nelissen, P.Ph

Resocialisatie en detentie: een onderzoek naar de houdingen van gedetineerden en gevangenispersoneel ten aanzien van de voorbereiding op terugkeer in de samenleving 112

Post, Marieke G.J.

De totale institutie als multi-culturele samenleving? 9

Huiselijk geweld

Beer, Ad de

Huiselijk geweld (2) 49

Jeugdigen

Bervoets, Eric

Politie en Marokkaanse jongens: lessen uit een interregionaal politieproject 89

Komen, Mieke

Een westerse wals op merenguemuziek: over de culturele competentie van jeugdpsychiatrische voorlichting aan de rechtbank 175

Quint, H.

Eigen plek projecten voor Marokkaanse jongens 35

Sagel-Grande, Irene

Het Schotse Children's Hearings System 44

Multiculturaliteit

Eck, Clementine van

Eerwraak in Turkije 185

Komen, Mieke

Een westerse wals op merenguemuziek: over de culturele competentie van jeugdpsychiatrische voorlichting aan de rechtbank 175

Post, Marieke G.J.

De totale institutie als multi-culturele samenleving? 9

Rossum, Wibo van

Respect tonen: Garfinkel en de interpretatie van het gedrag van Turkse verdachten in de Nederlandse rechtszaal 172

Schoonenberg, Cathelijne

Schoolzwemmen, een koude douche of een warm bad? Overtreding van de leerplichtwet met een beroep op de geloofs-overtuiging 188

Siesling, Mirjam

Multiculturaliteit en de verdediging in strafzaken 180

Wetering, Ineke van

Winti en Voodoo in de rechtszaal 163

Wiersinga, Hermine

Cultural defense en cultureel verweer 170

Penitentiair recht

Moerings, Martin

Beklag en beroepsrecht in de PBW: medisch handelen in het brandpunt 147

Victor

Een penitentiair reclasserings aanbod? 131

Politie

Bervoets, Eric

Politie en Marokkaanse jongens: lessen uit een interregionaal politieproject 89

Blaauw, Eric

De melding door de politie van sterfgevallen en pogingen tot zelfdoding door arrestanten 152

Recidive

Hilterman, Ed

Statische vergelijking van tijdens verlor recidiverende en niet-recidiverende tbs-gestelden 121

Reclassering

Beer, Ad de

Verstrekt opdracht tot het verlenen van hulp en steun... Wat telt in de reclassering 100

Don, Hans-Martin

Het project Domus 135

Maris, Arend J.

Naar een grotere vermaatschappelijking van reclasseringsproducten 105

Maris, Arend

Zingeving is de hartslag van het reclasseringswerk 52

Poort, R.
Aristoteles had gelijk (& Elsschot ook):
over wat werkt 108

Victor
Een penitentiair reclasserings aanbod? 131

Resocialisatie

Nelissen, P.Ph
Resocialisatie en detentie: een onderzoek
naar de houdingen van gedetineerden en
gevangenispersoneel ten aanzien van de
voorbereiding op terugkeer in de samenle-
ving 112

Slachtoffers

Hanrath, Joep
Slachtofferhulp en bemiddeling: een plei-
dooi voor actieve deelname van
slachtofferhulp aan bemiddeling 155

Kool, Renée
Het spreekrecht voor slachtoffers ter zit-
ting: informeren of kanaliseren? 84

Straffen

Beyens, Kristel
Richting geven aan straftoemeting 67

Sagel-Grande, Irene
Het Schotse Children's Hearings System 44

Straf(proces)recht

Beyens, Kristel
Richting geven aan straftoemeting 67

Kool, Renée
Het spreekrecht voor slachtoffers ter zit-
ting: informeren of kanaliseren? 84

Oei, T.I.
De ontkenkende verdachte ten onrechte in
de beklaagdenbank? 157

Rossum, Wibo van
Respect tonen: Garfinkel en de interpretatie
van het gedrag van Turkse verdachten
in de Nederlandse rechtszaal 172

Siesling, Mirjam
Multiculturaliteit en de verdediging in straf-
zaken 180

Wetering, Ineke van
Winti en Voodoo in de rechtszaal 163

Wiersinga, Hermine
Cultural defense en cultureel verweer 170

TBS

Hilterman, Ed
Statische vergelijking van tijdens verlof
recidiverende en niet-recidiverende tbs-
gestelden 121

Lieshout, W. van, en K. Schotel-van der
Veer

De behandeling in een Tbs-kliniek 21

Perik, Hans

Behandelen in de TBS kliniek Veldzicht 81

Vliet, Jaap van

Onderzoek naar de kwaliteit in de TBS en
de relatie met de algemene geestelijke
gezondheidszorg 59

Vrouwen

Dam, Bernadette van
Vrouwen in detentie 141

Matthaei, Irene en Els Stam

Gedetineerde vrouwen, gek of lastig? 144

“Werkstraf moet op veel fronten herzien worden”

De werkstraf bestaat zo'n dertig jaar en is een veelgebruikte sanctie. Onomstreden is deze vorm van straf echter bepaald niet. Als er geen maatregelen worden genomen, zal het maatschappelijk draagvlak voor de werkstraf sterk afnemen en het voortbestaan ervan zal op het spel komen staan. Dat is een van de belangrijkste conclusies uit het proefschrift dat Anton M. van Kalmthout schreef over de geschiedenis en ontwikkeling van onbetaalde arbeid als strafsancie. Hij promoveert op 19 december 2001 aan de Katholieke Universiteit Brabant.

Het proefschrift stelt in hoofdzaak de vraag aan de orde of, en zo ja, onder welke voorwaarden, de werkstraf een levensvatbaar alternatief is voor de (korte) vrijheidsstraf die ongeveer een eeuw bestaat en in de ogen van velen 'zinloos en met een verderfelijke uitwerking' is. Begin dit jaar is de werkstraf in een nieuwe wettelijke regeling vastgelegd die met grote regelmaat ter discussie staat op wetenschappelijke symposia en in de media.

De jurist Van Kalmthout beschrijft, analyseert en commentarieert de geschiedenis en ontwikkeling van de onbetaalde arbeid (dienstverlening, werkstraf, taakstraf) als strafsancie in Nederland en Europa. In 1973, toen Van Kalmthout zijn eerste artikel over dit onderwerp schreef, werd deze sanctie slechts door een enkeling als een reëel alternatief voor de gevangenisstraf beschouwd. Nu is de werkstraf in veel rechtstelsels werkelijkheid geworden, al zijn er diverse problemen waar het de toepassing betreft. Politiek, rechterlijke macht, reclassering en wetenschap hebben in veel landen hun aanvankelijke scepsis en al dan niet gefundeerde bezwaren tegen deze vernieuwing van het strafsanciestelsel laten varen.

Het proefschrift bestaat uit een (rechtsvergelijkend) literatuuronderzoek naar het ontstaan, de ontwikkeling en juridische vormgeving van de arbeidsstraf, terwijl daarnaast ook veel aandacht wordt besteed aan de uitvoering in de praktijk en de daarbij optredende knelpunten. De studie bestaat in hoofdzaak uit een selectie van de publicaties die Van Kalmthout de afgelopen bijna 30 jaar over dit onderwerp in Nederland en

daarbuiten heeft geschreven. Deze vormen een neerslag van zijn inspanningen om dit proces tot hervorming van de sanctiestelsels in Nederland en daarbuiten mede inhoud te geven; nu eens in de hoedanigheid van wetenschapper en kritisch beschouwer vanaf de zijlijn, dan weer als betrokken speler op het speelveld van het strafrecht zelf. Hoewel de taakstraf in Nederland en daarbuiten inmiddels wettelijk als straf is erkend en in een aantal landen zelfs frequent wordt toegepast, zijn er volgens Van Kalmthout nog heel wat vragen te beantwoorden en problemen op te lossen. Deze betreffen onder meer de zwaarte - het 'punitieve' gehalte van de werkstraf, de uitsluiting van bepaalde categorieën daders, de verhouding van de werkstraf tot andere straffen, en de tendens tot "confectionering" van de straftoemeting in plaats van het straffen "op maat". Op al deze punten zijn volgens hem aanpassingen of maatregelen noodzakelijk. Gebeurt dat niet, dan zal volgens Van Kalmthout het maatschappelijk draagvlak dermate sterk afnemen dat het voortbestaan van de werkstraf in gevaar komt. Dat is onwenselijk omdat de werkstraf - onder bepaalde condities - een goede aanvulling is op het strafsanciearsenaal.

Anton van Kalmthout (1945) studeerde Klassieke Taal- en Letterkunde in Nijmegen en Leuven en studeerde Rechten aan de Katholieke Universiteit Brabant. Hij is universitair hoofddocent aan de KUB en Honorair Professor strafrechtsvergelijking aan de State University van Krasnoyarsk (Russische Federatie). Sinds 1988 is hij coördinator van het Erasmusprogramma "European Criminal Law" en sinds 1995 coördinator van het speciale Tempusprogramma dat samen met de universiteiten van Krasnoyarsk en Greifswald (Duitsland) wordt uitgevoerd. Hij is redacteur bij diverse nationale en internationale tijdschriften op het gebied van Criminologie.

Van Kalmthout was voorzitter van de Stichting Drugshulpverlening te Tilburg, initiatiefnemer en voorzitter van het Bureau slachtofferhulp in Tilburg en is adviseur van instellingen als de Stichting Reclassering Nederland te Utrecht. Hij is lid van de Nationale Klachtencommissie Reclassering en vast Strafrechtelijk Expert van de afde-

ling Legal Affairs van de Raad van Europa. In dat kader heeft hij meegewerkt aan hervorming van het strafrecht en het gevangeniswezen in onder andere de Russische Federatie, de Baltische Staten, Roemenië en Azerbeidzjan. Sinds 1994 is Anton van Kalmthout voorzitter van van de Commissie van Toezicht bij de Penitentiaire inrichting voor illegale vreemdelingen (voorheen Willem II-gevangenis) te Tilburg. Hij is tevens lid van de werkgroep "Drugs" van de Nationale Gezondheidsraad en sinds vorig jaar voorzitter van de Stichting Rechtsbijstand Asiel te 's-Hertogenbosch.

Ter gelegenheid van 25 jaar Tijdschrift voor Seksuologie wordt op 15 maart 2002 in Rotterdam een studiedag georganiseerd

PLEGERS VAN SEKSUEEL GEWELD

-diagnostiek en behandeling

De doelgroep van de studiedag zijn forensische werkende psychiaters en psychologen, werkers in de TBS en strafrechtjuristen.

Thema's:

Classificatie van verkrachters, oorzaken van pedoseksueel gedrag, diagnostiek en behandeling van plegers van seksueel misbruik van kinderen, behandeling en risicotaxatie van (serie-)verkrachters, juridische bemoeienis in Nederland en België

Sprekers o.a:

Dr. S. Bogaerts, Drs. D. de Doncker, Prof. Dr. P. Cosyns, Prof. Dr. C. de Ruiter, Dr. H. Tubex, Dr. C. van Nieuwenhuizen.

Plaats:

Congrescentrum Engels, Stationsplein 45, Rotterdam (t.o. het Centraal Station).

Datum:

15 maart 2002, van 9.00 tot 18.00 uur

Inschrijving vóór 5 maart: gireer 46 euro (voor studiedag) of 75 euro (voor studiedag en diner) op girorekening 3791024 t.n.v. Tijdschrift voor Seksuologie.

Accreditering is aangevraagd bij de Nederlandse Orde van Advocaten.

Inlichtingen: Prof. Dr. J. Frenken, tel. 030-2304010

PS van een redacteur...

Toen onze zoon nog kleuter was moest hij heel veel wachten. Bijna nooit waren het snoepje, Sesamstraat of oma er "nu". Nee, "straks" zou het zover zijn. Een tweede of derde keer vragen om snoepje, tv of oma leverde niet zo vaak, of zelfs juist in afnemende mate, succes op. Zoekend naar de vraag die wel zou helpen, de vraag die onmogelijk met "straks" te beantwoorden zou zijn kwam hij op een keer op de, zou je het kunnen noemen, meta-vraag "Is het nu straks"? Omdat we dat in het rode boekje met leuke uitspraken opschreven weten we het nu nog.

Op een andere manier, maar wel met dezelfde twee woorden te omschrijven, is het voor veel mensen nu straks. In het verlangen naar meer, anders en beter kunnen of willen ze het "nu" niet zien. Het nu is voor hen van weinig waarde. Wat we nu meemaken is maar tijdelijk. Waar we nu zijn is toeval. Het kan anders en het moet anders en het zal dus anders. Natuurlijk niet nu direct al. Nee, straks. Straks is belangrijk. In gedachten gaan we dus aan het nu voorbij en projecteren we onszelf vooruit, in het prachtige, glorieuze en zelfbedachte straks. Het zou voor de hand liggen die toekomstvoorspelling af te zetten tegen het heden, maar dat doen we niet: we zetten hem af tegen het verleden. Wat opvalt is dat je deze bijzondere tijdsbeleving heel vaak tegenkomt in beleidsnota's. We schrijven graag jaarplannen. En iets minder graag, maar toch nog met enig genoegen, jaarverslagen. Wat waren we toen dom. Wat konden we er weinig aan doen. Maar wat bijna niemand graag schijnt te doen is weergeven hoe het nu is. Stilstaan en om je heen kijken is kennelijk voor niets-nutten. Dat zijn wij niet, wij zijn realisten en nemen onze verantwoordelijkheid. Dat kan alleen door een toekomst te scheppen. Als we dat nu niet doen loopt het straks mis. Dus zijn onze plannen alomtegenwoordig en dik. Dus betekent het woord "visie" niet meer "we zien" maar "we zullen zien".

Onder de visionairen in de zojuist aangegeven betekenis bevinden zich onvermijdelijk onze minister en zijn chef reclassering. Ook voor hen is het nu al straks. Dat lezen we in hun nota "Effectieve resocialisatie". Daar staat in dat we in het verleden op een hele verkeerde manier met delinquenten bezig waren (en met de verkeerde delinquenten, ook nog). Dat werkte natuurlijk niet: boef bleef boef. Wisten wij veel. Ook wat we nu doen, deugt waarschijnlijk niet. Tientallen programma's bieden we de aan onze zorg toevertrouwde gedetineerden, exgedetineerden en would-be gedetineerden. Tientallen? Met al hun verschillende benamingen en in al hun "modaliteiten" lijken het er wel honderd. Die kunnen natuurlijk onmogelijk allemaal goed zijn. Dan zouden immers al die recidivisten er niet zijn. Dus er was iets mis en er is iets mis.

Straks hoeft dat niet meer. Onderzoekers zullen gaan onderzoeken en ons dan vertellen welke aanpak werkt. In het buitenland schijnt men op deze manier internationale successen te hebben geboekt, zegt men. Die zullen wij ook hebben. Intussen kunnen we het "nu" beter laten voor wat het is -een verloren moment- en onze oude schoenen direct weggooien. Want dat eist de Effectieve reïntegratie ook: in haar streven voorwaarts verdwijnt de reclassering uit de inrichtingen als de algemene, direct voor gedetineerden toegankelijke hulpverlener. Die onsuccesvolle gevangenen kunnen hun ineffectieve vraagjes immers veel beter aan de simpele gevangenis mensen stellen. Of aan elkaar. Zie maar. De reclassering gaat alvast op naar het Nut: als er straks alleen nog succesvolle programma's zullen zijn is de eerste stap daarheen, het alleen nog bieden van programma's. Schrap vervolgens de onsuccesvolle, dan ben je er. Wat de wetenschappers ons straks zullen vertellen, is alles wat daar voor nodig is.

De moraal van het verhaal is natuurlijk dat het niet nu straks, maar straks nu is. Wat we nu, in al onze domheid en onwetendheid geneigd zijn te denken en te doen dat zullen we straks nog net zo doen. Want ten opzichte van de toestand van verlichting die de toekomst zal brengen zijn wij op dit moment altijd door duisternis omgeven. Onze fout is dat we denken dommer te zijn dan we straks zullen zijn. Omdat we denken dat we vroeger dommer waren dan we nu zijn. En dus moet het wel verkeerd zijn wat we nu doen. Maar wie zegt dat eigenlijk? Op wiens gezag gooien we iedere keer weer onze schoenen weg? Het wordt tijd om te beseffen dat we heel goed weten wat nu goed is om te doen. Kijken, luisteren en doen, eerste persoon tegenwoordige tijd, is alles wat daar voor nodig is.

Arthur van Bommel

PROCES

TIJDSCHRIFT VOOR BERECHTING EN RECLASSERING

3

Jacqueline Bosker en
Marius van der Klei

ITB harde kern, theorie en werkelijkheid

8

Drs. Gert Jan Slump en
drs. Marije van Barlingen

(Herstel)bemiddeling - schaduw of verlichting van het
strafrecht?

13

Ludmila Volf en
Frans Joris Esmeijer

De spin in de strafrechtskluwen

22

Klaas de Graaff

Verkeerd bezorgd

25

Register 2001, de 80-ste jaargang
van Proces

Chronologisch register

Alfabetisch auteursregister

Trefwoordenregister

32

PS van een redacteur

JANUARI/FEBRUARI, 2002, NR.1/2

02/51

(Herstel)bemiddeling - schaduw of verlichting van het strafrecht?

1. Inleiding

"Een ontmoeting tussen twee mensen kan uitlopen op een conflict. Dit conflict kan een delict zijn als ook de rechtsorde met het conflict geschaad wordt. Beide partijen kunnen een dergelijke ontmoeting niet zomaar wegpoezen, al zouden zij dat willen: het slachtoffer om niet meer aan de pijnlijke situatie herinnerd te worden, de dader die zoveel mogelijk schuldgevoelens wil verdringen. Wil de traumatische ontmoeting voor beiden geen negatieve gevolgen voor de toekomst hebben, dan zullen dader en slachtoffer tot een ander-soortige ontmoeting moeten zien te komen. Een ontmoeting in de vorm van ont-moeten: een niet meer moeten, een elkaar loslaten, of een samenkomen en tot (wederzijds) begrip raken".

Deze woorden zijn afkomstig van Josée Frijns, een van de medewerkers van het project Herstelbemiddeling. De woorden geven helder en kernachtig weer wat bij conflict-beslechting in het kader van het strafrecht centraal staat: een conflict met meerdere belangen en optieken.

Het project Herstelbemiddeling is in augustus 1997 gestart in Den Haag op initiatief van Slachtofferhulp Nederland en Reclassering Nederland. Het Ministerie van Justitie financierde en financiert dit project. Inmiddels is vorig jaar in Den Bosch een tweede project gestart. Beide projecten in Den Haag en Den Bosch zijn aan elkaar gelinkt.

Herstelbemiddeling is kort gezegd het met elkaar in gesprek brengen van dader en slachtoffer op zo'n manier dat het bijdraagt aan schuld- en leedverwerking van het delict dat dader en slachtoffer met elkaar in contact bracht. Het project schept hiervoor de randvoorwaarden door het contact te leggen, een inschatting te maken van afstem-

ming tussen leedverwerking bij het slachtoffer en schuldbesef- en verwerking bij de dader, en de faciliteiten te bieden voor en ontmoeting. De emotionele winst voor dader en slachtoffer staat centraal. Deelname is vrijwillig en er is, in onderscheid met veel andere projecten en initiatieven op het terrein van bemiddeling en onderhandeling, geen strafrechtelijke stok achter de deur.

Het project Herstelbemiddeling staat niet op zichzelf en is ontstaan in een tijd waarin de roep om meer aandacht voor slachtoffers van delicten steeds luider werd gehoord. Daarnaast speelt een rol dat de afgelopen jaren driftig is en wordt gezocht naar vormen van conflictbeslechting binnen het strafrecht. Dergelijke initiatieven worden wel, samen met allerlei vernieuwingen binnen en in de marge van het strafrecht die de positie van slachtoffers in (en om) het strafrecht verbeteren, geschaard onder de term Restorative Justice.

Deze zoektocht is niet nieuw: reeds in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw riepen critici van het strafrecht om strafrechtelijke hervormingen onder meer door dader en slachtoffer meer centraal te stellen bij de afdoening van strafrechtelijke conflicten. Ook, en misschien nog wel meer, in het buitenland was kritiek te vernemen op het strafrecht. Zo zijn in de Verenigde Staten vooral religieuze groepen (Mennonieten en Quakers) in beweging gekomen, deels uit wroeging over hun betrokkenheid bij het ontstaan van het VS-strafrecht en het daaraan gekoppelde gevangenisstelsel. Een en ander heeft in de Verenigde Staten onder meer geleid tot een wijd verbreid netwerk van Victim-Offender Mediation Projects (VOMP's). Ook is toen het begrip Restorative Justice geïntroduceerd.

Voordat wij ingaan op enkele bevindingen uit de tussenevaluatie herstelbemiddeling en de positie en mogelijkheden van andere vormen van conflictbeslechting willen we eerst stilstaan bij het begrip Restorative Justice.

2. Restorative Justice

Voor zover wij kunnen nagaan duikt het begrip Restorative Justice voor het eerst op in de Verenigde Staten. Zo geeft het Presbyterian Criminal Justice Program

sinds 1990 een discussiepaper uit onder de titel: 'Restorative Justice: toward nonviolence'. Daarin wordt duidelijk dat het begrip aanvankelijk een religieuze lading heeft.

Waar in de praktijk wordt gezocht naar mogelijkheden om Restorative Justice vorm te geven hanteert men vaak een driedeling in 'hurts', 'needs' en 'new responses' waarbij als uitgangspunt geldt dat zowel slachtoffer, dader als de gemeenschap tegemoet gekomen dienen te worden. Het uiteindelijke streven van Restorative Justice is gericht op herstel voor het slachtoffer, voor de dader en voor de gemeenschap.

Het voert te ver om daar uitgebreid op in te gaan in dit artikel; toch is het van belang te benadrukken dat de VS waar Restorative Justice op deze wijze tot bloei is gekomen een ietwat andere strafrechtelijke praktijk te zien geeft dan Nederland. Veel van wat hier reeds gangbaar strafrechtelijk beleid is (HALT, leer- en werkstraffen en dergelijke, schadebemiddeling) krijgt in de VS (soms onder de noemer van vernieuwing) vooral projectmatig vorm. Bijzonder is echter ook dat, zeker waar het gaat om het particulier initiatief, vele verschillende initiatieven (bijvoorbeeld victim offender mediation, werkproject ex-gedetineerden, opvang familieleden van gedetineerden, victim assistance) die kunnen worden geschaard onder Restorative Justice onder een dak c.q. binnen één organisatie te vinden zijn.

Restorative Justice baseert zich onder meer op de ideeën van Howard Zehr. Op basis van een aantal uitgangspunten die Zehr noemt kan Retributive naast of tegenover Restorative Justice worden geplaatst. De lijst met uitgangspunten kan dienen als basis voor een discussie over de vraag wat onder Restorative Justice dient te worden verstaan¹.

Sinds 2001 kent ons land een Forum voor Herstelrecht. Het forum heeft onder meer stem gekregen door de uitgave van het Tijdschrift voor Herstelrecht. In het redactioneel van het eerste nummer van het Tijdschrift voor Herstelrecht (april 2001) staat te lezen dat Herstelrecht de in ons land in gebruik geraakte vertaling is van Restorative Justice. De term staat volgens het tijdschrift

"(...)voor een internationaal sterk groeiende beweging die streeft naar culturele en juridische voorwaarden waaronder mensen na

¹ Auteurs zijn werkzaam bij DSP-groep BV, een onderzoeks- en adviesbureau in Amsterdam onder meer op het terrein van criminaliteit en veiligheid. Zij hebben in opdracht van het ministerie van justitie de tussenevaluatie van het project Herstelbemiddeling uitgevoerd.

Retributive Justice

Justice divided into areas, each with different rules

Administration of justice as an inquiry into guilt
Justice tested by rules, procedures
Focus on infliction of pain
Punishment as an end
Reward based on just deserts (deserved)
Justice opposed to mercy
Justice neutral, claiming to treat all equally
Justice as maintenance of status quo
Focus on guilt and abstract principles
Wrong as a violation of rules
Guilt as unforgivable
Differentiation between offenders and others
Individual solely responsible: social/political context unimportant
Action as free choice
Law as prohibition
Focus on letter of law
State as victim
Justice serves to divide

Restorative Justice

Justice seen as integrated whole

Administration of justice as a search for solutions
Justice defined by outcome, substance
Focus on making right
Punishment in context of redemption
Justice based on needs (undeserved)
Justice based on mercy and love
Justice both fair and impartial
Justice as active, progressive, seeking to transform status quo
Focus on harm done
Wrong as violation of people, relationships
Guilt forgivable although an obligation exists
Recognition that we are offenders
Individual responsibility, but in holistic context
Action as choice but recognition of power of evil
Law as 'wise indicator', teacher, point for discussion
Spirit of law as most important
People as victim
Justice aims at bringing together

schadetoebrengende gebeurtenissen weer in een zekere vrede kunnen leven, doordat de schade(n) zo goed mogelijk is (zijn) hersteld. Het Engelse begrip 'justice' omvat zowel de actuele rechtspleging als de 'rechtvaardigheid' als ideaal. Aangezien de werkelijke rechtspleging nogal eens tekort schiet in het licht van rechtvaardigheidsverlangens gaat het om een kritisch streven het rechtssysteem in verschillende opzichten meer rechtvaardig te maken, met name ten opzichte van slachtoffers."

Juist die laatste toevoeging geeft aan welke nadruk de ontwikkeling van het begrip Restorative Justice de laatste jaren heeft genomen. Vanuit deze operationalisering was en is het ook gebruikelijk bijvoorbeeld zaken die de positie van het slachtoffer in het strafrecht hebben verbeterd (wet en regelgeving Terwee) te vatten onder het begrip Restorative Justice.

In het Tijdschrift voor Herstelrecht is verder te lezen dat conflicten in het kader van Herstelrecht positief kunnen worden aangevend om '(...) normen en verhoudingen te verhelderen en te bevestigen(...)'. In aanvulling daarop wordt herstelrecht geplaatst in contrast met het huidige strafrecht (herstel versus leedtoevoeging). Daarmee lijkt de definitie van Herstelrecht weer wat meer aan te leunen tegen de oorspronkelijke afbakening van Restorative Justice. Herstelrecht ontkent daarbij de noodzaak van een publiekrechtelijke bevoegdheid tot sanctioneren niet, maar deze noodzaak impliceert nog niet de noodzaak tot sanctionering door middel van opzettelijke leedtoevoeging (ultimum refugium of remedium).

In een lezenswaardig artikel van John Blad (tijdschrift voor herstelrecht no. 1, pp. 41-53) worden historische en rechtstheoretische elementen opgespoord om te komen tot een functionele rechtstheorie van het herstelrecht. Een dergelijke theorievorming, gekoppeld aan het verder ontwikkelen van een praktijk rond Herstelrecht zou volgens Blad, recht moeten doen aan drie posities die moeten worden doordacht in een nieuwe samenhang: die van daders, slachtoffers en die van de samenleving. In dat verband wijzen wij ook op het artikel van L. Walgrave in Justitiële Verkenningen (JV) van april 2001 (pp. 97 - 109): 'Herstelrecht en strafrecht: duet of duel?'

Op het eerste gezicht lijkt wat hiervoor over Herstelrecht is gezegd redelijk goed aan te sluiten bij de oorspronkelijke ideeën over Restorative Justice uit de VS.

Wel kan worden geconstateerd dat de neiging bestaat het begrip te verruimen en pragmatisch op te rekken tot alle activiteiten en beleidsinitiatieven die uiteindelijk ten goede komen aan herstel van de schade van slachtoffers van misdrijven. Inspanningen in dat verband dienen (hoewel niet zonder kritische beschouwing) te worden toegejuicht; door deze inspanningen zonder meer onder Restorative Justice te scharen dreigt het begrip echter te gaan lijden onder enige erosie.

Niet als het begrip Restorative Justice geeft het begrip Herstelbemiddeling aanleiding tot verwarring. Zo wordt in een JV-themanummer (april 2001) het begrip gelijkgeschakeld met Herstelrecht, daarmee ons inziens recht doend aan het karakter van Herstelbemiddeling, maar het begrip Herstelrecht volledig verengend. Overigens

passeert in het themanummer zelf wederom een aantal ontwikkelingen de revue die meer omvatten dan Herstelbemiddeling (en vooral ingaan op ontwikkelingen binnen het strafrecht) en blijf geven van een ruime definitie van Restorative Justice.

De verwarring is overigens niet nieuw. Ook aan het begin van de jaren '90 ten tijde van de eerste schadebemiddelingsprojecten op de parketten en de eerste projecten dading in Amsterdam was sprake van (soms Babylonische) spraakverwarring over begrippen als bemiddeling, schaderegeling, en onderhandeling. Deze spraakverwarring heeft overigens vergaande gevolgen gehad voor de beoordeling en onderlinge vergelijking van dergelijke initiatieven en verdere beleidsvorming.

Een en ander onderstreept nog eens de noodzaak van koppeling van theorievorming en praktijkuitoefening op het terrein van herstelrecht.

3. Het Project Herstelbemiddeling

In de inleiding is al aangegeven waar het Project Herstelbemiddeling voor staat. Het project is zoals gezegd uitdrukkelijk niet bedoeld als alternatief voor het strafrecht; deelname door dader en slachtoffer is volledig vrijwillig en er wordt geen gebruik gemaakt van de strafrechtelijke stok achter de deur. Daardoor kan herstelbemiddeling in verschillende fasen van de strafrechtelijke procedure worden ingezet, hoewel het op het moment van de tussenevaluatie die door ons is uitgevoerd (2000), vooral werd ingezet na veroordeling van de dader.

Aan de tussenevaluatie lag een tweeledige opdracht ten grondslag:

1. onderzoek de *betekenis en waarde* van Herstelbemiddeling voor daders en slachtoffers;
2. onderzoek het *proces* van opzet, ontwikkeling en uitvoering van het project Herstelbemiddeling.

Betekenis en waarde voor daders en slachtoffers

Om de kwaliteit van Herstelbemiddeling te kunnen beoordelen zijn interviews afgenomen met cliënten van herstelbemiddeling en zijn alle beschikbare cliëntdossiers doorgenomen. Uit de dossiers en de interviews komt naar voren dat Herstelbemiddeling voor de meeste cliënten van waarde is geweest. Dat betekent overigens, gekeken naar de kwantitatieve resultaten, niet altijd dat er ook een direct bemiddelingsproces is doorlopen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitkomsten van de zaken die bij Herstelbemiddeling terecht zijn gekomen.

In 53 % van alle zaken is het resultaat van Herstelbemiddeling voor betrokkenen positief geweest, variërend van directe bemiddeling tot indirecte bemiddeling (via de projectleiders van Herstelbemiddeling) of een positieve ervaring (contact met Herstelbemiddeling heeft op de verwerking van betrokkene positieve invloed gehad).

Uit de tabel wordt ook duidelijk dat het initiatief voor Herstelbemiddeling iets vaker door de dader wordt genomen. Slachtoffers lopen daar echter niet ver bij achter.

De motieven van daders en slachtoffers om mee te doen aan Herstelbemiddeling zijn verschillend. Slachtoffers willen vooral vergeven en (angsten) verwerken (of wegnemen), de dader confronteren of begrijpen waarom dingen zijn gebeurd. Daders willen vooral spijt betuigen en, indien mogelijk, hun slachtoffer helpen. Daarbij is uit de monden van zowel daders als slachtoffers te horen dat zij vinden dat er op de daders een moreel appèl uitgeoefend zou dienen te worden om deel te nemen aan Herstelbemiddeling. We tekenen daarbij aan dat één van de uitgangspunten van Herstelbemiddeling de vrijwilligheid tot deelname is.

Ten aanzien van de informatievoorziening wordt opgemerkt dat voor beide partijen de beschikbaarheid van een goede brochure van groot belang is. De algemene bekendheid van Herstelbemiddeling zou de positie en het aanzien ervan verder kunnen vergroten. Deze brochure is overigens inmiddels beschikbaar.

Ten aanzien van de timing van Herstelbemiddeling in het verwerkingsproces zijn de meningen van daders en slachtoffers verdeeld. Belangrijk is dat betrokkenen er in elk geval zelf aan toe moeten zijn. De meningen lopen uiteen of dat altijd op een vast moment in het strafproces is. Ook daarvoor geldt weer dat tijdige informatie over de mogelijkheden van Herstelbemiddeling partijen kan helpen op een voor hen passend moment (al dan niet samen met hun omgeving, vertrouwenspersonen, raadslieden en/of hulpverleners) hiervan gebruik te kunnen maken.

Bij de cliënten waarbij het tot een gesprek is gekomen zijn de verwachtingen (groten-deels) ook uitgekomen. De meeste respondenten geven aan dat het hele proces van voorbereiden en contact zoeken heeft geholpen bij de verwerking en het achter zich laten van de gebeurtenissen. Concrete resultaten die worden genoemd zijn het afnemen of verdwijnen van angst, het eindelijk weten waarom, het gevoel hebben er nu alles aan gedaan te hebben en het af kunnen sluiten.

De belangrijkste factor in het wel of niet positief beleven van het contact met herstelbemiddeling is het totstandkomen van een gesprek met de andere partij. De degelijke en zorgvuldige voorbereiding door de projectleiders, de zorgvuldige afstemming van wederzijdse verwachtingen dragen verder bij tot de waarde en betekenis van Herstelbemiddeling voor betrokkenen.

Proces van opzet, ontwikkeling en uitvoering van het project

Bijzonder aan Herstelbemiddeling is dat het een samenwerkingsproject van Reclassering en Slachtofferhulp is. Belangen van zowel daders als slachtoffers zijn daarmee ook organisatorisch geborgd.

Het project wordt echter op een neutrale plaats uitgevoerd om de schijn van partijdigheid te vermijden. Hoewel het project door deze twee organisaties geïnitieerd is, moest er vanuit het project nogal wat arbeid verricht worden om het project bekend te maken binnen Reclassering en Slachtofferhulp en daar het nodige draagvlak te creëren. Medewerking vanuit de organisaties moest steeds opnieuw worden bevochten.

Mede door het beperkte draagvlak bleef het aantal verwijzingen naar Herstelbemiddeling beperkt. Bescherming en identificatie met het slachtoffer bleek daarbij een grote rol te spelen. Hulpverleners blijken nogal eens bevoogdend op te treden en keuzes voor hun cliënten te maken in plaats van verschillende opties met hen te bespreken. Om dat op een zorgvuldige wijze te doen is met één van de Bureaus Slachtofferhulp een protocol opgesteld voor bespreekbaar maken en eventueel verwijzen.

In de oorspronkelijke opzet van Herstelbemiddeling werd voorzien in een professioneel bemiddelaar. In een latere fase is gekozen voor de inzet van vrijwilligers als bemiddelaar. Daar is echter na enkele ervaringen vanaf gezien vanwege het tijdsbeslag en de extra overdracht die dat met zich mee bracht. In het verdere verloop van het project hebben de projectleiders vervolgens zelf de bemiddelingen gedaan. Omdat deze werkwijze ook weer tijdrovend en duur is zou het profiel van de vrijwilligers verder uitgewerkt dienen te worden teneinde na te gaan of en in hoeverre vrijwilligers in het kader van Herstelbemiddeling toch weer een rol kunnen spelen.

Overigens doen de projectleiders zowel de voorbereidende gesprekken met beide partijen als de bemiddelingen. Zoals gezegd is dat voorzover de onderzoekers konden nagaan geen probleem geweest voor betrokkenen. Juist de houding, rol en bejegening door beide projectleiders is voor de waardering van Herstelbemiddeling van doorslaggevend belang geweest.

4. Andere vormen van conflictbeslechting

Herstelbemiddeling is niet de enige vorm van conflictbeslechting die in of in de schaduw van het strafrecht de laatste jaren tot ontwikkeling is gekomen. In de overzichtsstudie Bemiddeling tussen dader en slachtoffer van Spapens (IVA/Ministerie van Justitie, mei 2000) zijn de belangrijkste op een rij gezet. In deze studie wordt een ruime definitie gehanteerd van het begrip bemiddeling.

Spapens brengt in zijn werkdefinitie drie duidelijke onderscheidingen aan:

Type bemiddeling	Initiatief dader	Initiatief slachtoffer	Totaal acties
Directe bemiddeling	11	8	19
Indirecte bemiddeling	12	13	25
Positieve ervaring	8	6	14
Geen contact	12	3	15
Afgewezen	9	8	17
Teruggetrokken	12	8	20
In behandeling	7	4	11
Totaal aantal acties	71	50	121

1. bemiddelingsvormen respectievelijk voorafgaand aan, tijdens en na afloop van het strafproces;
2. bemiddelingsvormen respectievelijk met als doel schaderegeling, conflictregeling of verwerking;
3. bemiddelingsvormen respectievelijk met het karakter van procesbegeleiding, advisering respectievelijk vertegenwoordiging van één van beide partijen.

Binnen deze werkdefinities komt Spapens tot de volgende inventaris:

- Buurtbemiddeling: in de regel gaat het hier om conflictregeling inzake overlast tussen burens.
- Politiebemiddeling (in het kader van de aanwijzing Slachtofferzorg): de taakuitvoering van de politie brengt met zich mee dat de politie vanouds optreedt en intervenueert in conflicten; met de aanwijzing is daar de verantwoordelijkheid voor eenvoudige schaderegelingen formeel aan toegevoegd.
- Bemiddeling in het kader van Justitie in de Buurt (JiB): in feite worden binnen het concept JiB verschillende vormen van bemiddeling toegepast; bijzonder is dat de OM-praktijk zetelt in de buurt.
- Bemiddeling via de Halt-afdoening: onderdeel van de Halt-aanpak is schaderegeling tussen dader en slachtoffer
- Schaderegeling (in het kader van de aanwijzing Slachtofferzorg): onder regie van de parketten wordt voorafgaand aan (schadebemiddeling) en tijdens: schadevergoedingsmaatregel) de strafzitting gepoogd een schadevergoeding tot stand te brengen tussen dader en slachtoffer.
- Conflictregeling op de parketten: bovenop de schaderegeling kunnen parketten aandacht besteden aan het regelen van conflicten tussen (meestal) bekenden.
- Strafrechtelijke dading: als enige van de hier genoemde oorspronkelijk een "buiten" strafrechtelijke vorm van conflictbeslechting en schaderegeling. Via dading wordt gepoogd een strafzaak 'om te leggen' naar het civiele recht, hoewel in de uitvoering wel gebruik wordt gemaakt van de strafrechtelijke "stok achter de deur".
- Herstelbemiddeling.

In dit rijtje ontbreekt nog de nieuwste ontwikkeling rond Echt Recht conferenties (afgeleid van de Family Group Conferences), waarin dader en slachtoffer in een of meerdere bijeenkomsten samen met hun omgeving proberen een uitweg te vinden uit het conflict.

Al met al vormt deze opsomming een bont overzicht van vormen van conflictbeslechting. Naast de drie onderscheidingen die Spapens noemt zijn er ons inziens nog een

aantal die maken dat de alternatieve conflictbeslechttingsvormen in het strafrecht van elkaar verschillen. Dat zijn:

- De zwaarte van de zaak die in aanmerking komt;
- De vraag of de conflictbeslechttingsvorm direct is gelinkt aan (lees: gefaseerd binnen) het strafproces of niet;
- De daaruit voortvloeiende vraag of de uitkomst van de conflictbeslechting al dan niet van invloed is op (eventuele) strafrechtelijke consequenties;
- De vraag in welke mate het proces van conflictbeslechting normerende werking heeft of kan hebben (dit hangt deels samen met de tweede onderscheiding van Spapens).

Als we de positie van Herstelbemiddeling bezien tegen het licht van de andere vormen van conflictbeslechting c.q. bemiddeling dan valt een aantal dingen op.

Allereerst is binnen Herstelbemiddeling er alles aan gedaan om de onafhankelijkheid van de bemiddelaar te waarborgen. Verder onttrekt Herstelbemiddeling zich in zekere zin aan een rubricering naar fasen in het strafproces (voor, tijdens of na); hoewel momenteel vooral ingezet na een veroordeling, is veel bredere inzet mogelijk en denkbaar.

De inzet van Herstelbemiddeling is vooral emotionele of leedverwerking. Daarmee (of beter: daardoor) draagt het ons inziens echter ook bij aan conflictregeling. In die zin valt het project ook op tussen de andere genoemde vormen, waar in de meeste gevallen de nadruk ligt op schaderegeling. Boeiende vraag is of het mogelijk zou zijn op den duur in de afrondende fase schaderegelings- of andere materiële herstelcomponenten in te bouwen in het proces van Herstelbemiddeling. Zo is bekend dat in Victim Offender Mediation Projects in de VS (waar het overigens in de regel om minder zware zaken gaat) gewerkt wordt aan achtereenvolgens de feiten, de gevoelens van betrokkenen en tenslotte de gevolgen van een strafbaar feit of schadetoebrengen-de gebeurtenis.

Kijkend naar het karakter van bemiddeling dan is opvallend dat Herstelbemiddeling één van de projecten is waar wordt gestreefd naar een zo zuiver mogelijke vorm van bemiddeling vanuit een neutrale positie.

Aan zaken die voor Herstelbemiddeling in aanmerking komen worden in principe geen beperkingen gesteld: alle in het strafrecht voorkomende delicten (mits niet slachtofferloos) zouden in aanmerking kunnen komen. Dat in tegenstelling tot een aantal andere vormen waar vooraf beperkingen gesteld worden aan het soort zaken dat 'bemiddelbaar' is. Daarmee hangt samen

dat de uitkomst van Herstelbemiddeling in principe losstaat van strafrechtelijke consequenties.

De vraag of en in hoeverre het proces tussen partijen binnen Herstelbemiddeling normerende werking toegedacht kan worden is geen voorwerp van onderzoek geweest in de tussenevaluatie. De opbrengst is vooral 'herstel' van geschokt vertrouwen, gevoelens, grip op de werkelijkheid, maar ook van verhoudingen, onder meer door spijtbeuiging aan de kant van de dader. De vraag naar de normerende werking kan dan ook het beste worden beantwoord met de veronderstelling dat de opbrengst van Herstelbemiddeling vooral normaliserend is. Boeiend is dan de vraag of en in hoeverre Herstelbemiddeling en andere vormen van bemiddeling en conflictbeslechting in de sfeer van normerende werking (bedoeld wordt: het opnieuw vastleggen van bestaande en mogelijk nieuwe normen) een meerwaarde vervullen en kunnen vervullen naast of ten opzichte van het vooral normatieve (lees: norm opleggend) strafrecht.

5. Ter afronding

Uit de titel van dit artikel kunnen twee vragen worden afgeleid.

De eerste vraag is of Herstelbemiddeling een project is dat in de schaduw van het strafrecht gepositioneerd dient te worden. Doorslaggevend daarvoor is of het project onlosmakelijk verbonden is met het strafrecht en/of strafproces en gebruik maakt van bepaalde eigenschappen die het strafrecht met zich meebrengt (zoals het principe van de 'stok' achter de deur). Op het moment van de tussenevaluatie hield het project zich vooral bezig met zaken in de eindfase van het strafrecht (na veroordeling). In die zin zou gesproken kunnen worden van enige schaduwwerking. Als we kijken naar de aard van Herstelbemiddeling kan ons inziens worden gesteld dat het project zich in feite los beweegt van het strafrecht. Herstelbemiddeling streeft eigen doelen na (emotioneel herstel), en zou in feite op elk moment dat betrokkenen daaraan toe zijn en dat wensen ingezet kunnen worden. Interessant is om Herstelbemiddeling tegen die achtergrond te zetten in de context van Herstelrecht. Hoewel het kwantitatief nog niet om een uitvoerige praktijk gaat kan worden gesteld dat Herstelbemiddeling goed past binnen die context. Het moge duidelijk zijn dat Herstelrecht meer omvat en dat verschillende (op elkaar afgestemde) initiatieven en activiteiten vanuit het drievoudig perspectief (herstel voor dader, slachtoffer en samenleving) uiteindelijk de meerwaarde genereren. Bezien vanuit dat drievoudig perspectief levert Herstelbemiddeling kwalitatief een belangrijke bijdrage.

De tweede vraag is of Herstelbemiddeling

een project is dat kan zorgen voor verlichting van het strafrecht, waarbij verlichting een dubbele betekenis kan hebben: verlichting van de druk op het strafrechtelijk systeem en (ideologische) verlichting op de uitgangspunten van het strafrecht.

Ten aanzien van het eerste: gegeven het aantal zaken dat momenteel bij Herstelbemiddeling terecht komt, maar vooral gegeven het specifieke doel van emotioneel herstel (waarmee Herstelbemiddeling geen alternatief beoogt te zijn voor het strafrecht, maar wel een belangrijke aanvulling) zal op korte termijn geen drukverlichting optreden. Wel levert Herstelbemiddeling allerlei aanwijzingen en ervaringen op voor verdere ontwikkeling, zowel van Herstelbemiddeling zelf als van andere initiatieven op dit terrein.

Het antwoord op de vraag of Herstelbemiddeling ook bijdraagt aan (ideologische) verlichting van het strafrecht dient ons inziens niet al te lichtzinnig te worden gegeven. Zo hebben we in ons artikel een kritische ondertoon laten klinken ten aanzien van het feit dat allerlei initiatieven die bijdragen aan herstel voor het slachtoffer (hoe goed ook) momenteel wel op erg pragmatische gronden geschaard worden onder Herstelrecht.

Voor het beantwoorden van de vraag of Herstelbemiddeling (en dan geplaatst in breder perspectief van Herstelrecht) zal discussie over uitgangspunten van het strafrecht vanuit verschillende invalshoeken gevoerd moeten worden. In dit artikel zijn er twee genoemd: de retributieve en de restauratieve (herstel). Inmiddels is in ons land en in de landen om ons heen voldoende voedingsbodem gevonden om deze discussie op gang te helpen en te houden. De ervaringen met projecten als Herstelbemiddeling kunnen daarbij een belangrijke richtingaanwijzer zijn.

Noten

1. Overgenomen uit 'Restorative Justice - Toward Nonviolence' (Presbyterian Church, 1997)